

Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/39280112050011>



















CAI  
YC 2  
83523



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special  
Committee of the Senate on the*

*Délibérations du comité  
sénatorial spécial du*

# Canadian Security Intelligence Service

# Service canadien du renseignement de sécurité

*Chairman:*  
The Honourable P. M. PITFIELD

*Président:*  
L'honorable P. M. PITFIELD

Thursday, June 30, 1983  
Thursday, July 7, 1983  
Friday, July 8, 1983

Le jeudi 30 juin 1983  
Le jeudi 7 juillet 1983  
Le vendredi 8 juillet 1983

Issue No. 1

Fascicule n° 1

### First Proceedings on

The subject-matter of Bill C-157,  
intituled: "Canadian Security  
Intelligence Act"

### Premier fascicule concernant

La teneur du Projet de loi C-157,  
intitulé: «Loi sur le Service canadien  
du renseignement de sécurité»

### APPEARING:

The Honourable Bob Kaplan  
Solicitor General of Canada

### COMPARAÎT:

L'honorable Bob Kaplan  
Solliciteur général du Canada

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)





SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE  
ON THE CANADIAN SECURITY  
INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*  
The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
McIlraith	

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL  
DU SERVICE CANADIEN DU  
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

*Président:* L'honorable P. M. Pitfield  
*Vice-président:* L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
McIlraith	

(Quorum 4)

*Les greffiers du comité*

Erika Bruce  
Timothy Ross Wilson  
*Clerks of the Committee*

Pursuant to order of the Senate dated June 29, 1983:

On June 30, 1983:

Senator Le Moyne replaced Senator Riel.

On July 7, 1983:

Senator Godfrey replaced Senator Frith;  
Senator Riel replaced Senator Le Moyne.

Conformément à l'ordre du Sénat du 29 juin 1983:

Le 30 juin 1983:

Le sénateur Le Moyne remplace le sénateur Riel.

Le 7 juillet 1983:

Le sénateur Godfrey remplace le sénateur Frith;  
Le sénateur Riel remplace le sénateur Le Moyne.



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

«Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(b) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)(b) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui



of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 30, 1983

(1)

[Text]

The Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act met at 10:05 a.m., this day, for the purpose of organization.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, Le Moyne, McIlraith, Olson, Pitfield and Riley. (10)

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Riley moved: "That the Honourable Senator Pitfield do take the Chair as Chairman of the Committee".

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative, and the Honourable Senator Pitfield was declared duly elected Chairman.

The Honourable Senator Pitfield presiding, the Honourable Senator Frith moved: "That the Honourable Senator Buckwold be elected Deputy Chairman".

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

On motion of Senator Frith, it was *agreed*: "That the Chairman, the Deputy Chairman, the Leader of the Government, the Leader of the Opposition and the Honourable Senator Kelly do compose the Subcommittee on Agenda and Procedure".

On motion of Senator Buckwold, it was *agreed*: "That the Committee print 1,500 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence*."

On motion of Senator McIlraith, it was *agreed*: "That the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to approve a budget and submit same to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration".

On motion of Senator McIlraith, it was *agreed*: "That the name of the Committee in English be the 'Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service'".

It was *agreed* that the Honourable Senator Le Moyne be authorized to determine the name of the Committee in French.

It was *agreed* that the minutes of this meeting be published.

At 11:05 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JULY 7, 1983

(2)

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 10:04 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Nurgitz, Riel, McIlraith, Pitfield and Riley. (10)

## PROCÈS-VERBAL

JEUDI 30 JUIN 1983

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité tient aujourd'hui, à 10 h 05, sa réunion d'organisation.

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, Le Moyne, McIlraith, Olson, Pitfield et Riley. (10)

Le greffier du Comité préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur Riley propose: «Que l'honorable sénateur Pitfield accepte la présidence du Comité.»

La question, mise aux voix, est adoptée et l'honorable sénateur Pitfield est déclaré président dûment élu.

L'honorable sénateur Pitfield occupe le fauteuil et l'honorable sénateur Frith propose: «Que l'honorable sénateur Buckwold soit nommé vice-président.»

La question, mise aux voix, est adoptée.

Sur motion du sénateur Frith, il est *convenu*: «Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président, du vice-président, du Leader du gouvernement, du chef de l'Opposition et de l'honorable sénateur Kelly.»

Sur motion du sénateur Buckwold, il est *convenu*: «Que le Comité fasse imprimer 1,500 exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages*."

Sur motion du sénateur McIlraith, il est *convenu*: «Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver un budget et à le présenter au Comité permanent de la régie intérieure, des budgets et de l'administration.»

Sur motion du sénateur McIlraith, il est *convenu*: «Que le Comité soit désigné en anglais sous le titre de *Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service*."

Il est *convenu* que l'honorable sénateur Le Moyne soit autorisé à établir la désignation du Comité en français.

Il est *convenu* que le procès-verbal de la présente réunion soit publié.

A 11 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

JEUDI 7 JUILLET 1983

(2)

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 10 h 04, sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Nurgitz, Riel, McIlraith, Pitfield et Riley. (10)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senators Benidickson, Frith and Hébert.

*Appearing:*

The Honourable Bob Kaplan, Solicitor General of Canada.

*Witnesses:*

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Fred E. Gibson, Q.C., Deputy Solicitor General;

Mr. T. D'Arcy Finn, Q.C., Executive Director of the Security Intelligence Transitional Group;

Mr. Archie Barr, Chief Superintendent, Policy Development of the Security Intelligence Transitional Group.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intitled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto."

On motion of Senator Riley, it was *agreed*, —"THAT the First Report of the sub-committee on Agenda and Procedure be concurred in".

The Minister and the witnesses made statements and answered questions.

At 12:07 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON MEETING

(3)

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 2:07 p.m., with the chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Present:* The Honourable Senator Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Pitfield, Riel and Riley. (10)

*Present but not of the committee:* The Honourable Senators Frith and Hébert. (2)

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

*Appearing:*

The Honourable Bob Kaplan, Solicitor General of Canada.

*Witnesses:*

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Fred E. Gibson, Q.C., Deputy Solicitor General;

Mr. T. D'Arcy Finn, Q.C., Executive Director of the Security, Intelligence Transitional Group;

Mr. Archie Barr, Chief Superintendent, Policy Development of the Security Intelligence Transitional Group.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Benidickson, Frith et Hébert.

*Comparaît:*

L'honorable Robert Kaplan, Solliciteur général du Canada.

*Témoins:*

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. Fred E. Gibson, c.r., Solliciteur général adjoint;

M. T. D'Arcy Finn, c.r., Directeur exécutif, Groupe de transition chargé des renseignements de sécurité;

M. Archie Barr, Surintendant principal, Politique de sécurité, Groupe de transition chargé des renseignements de sécurité.

Conformément à Son Ordre de renvoi en date du 29 juin 1983, le Comité entame l'étude de la teneur du projet de loi C-157, intitulé «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative.»

Sur motion du sénateur Riley, il est *convenu*: «QUE le premier rapport du Sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.»

Le ministre et les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

A 12 h 07, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(3)

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 14 h 07, sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

*Présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Pitfield, Riel et Riley. (10)

*Présents, mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Frith et Hébert. (2)

*Aussi présents: Du Service de recherches, Bibliothèque du Parlement:* MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, attachés de recherches.

*Comparaît:*

L'honorable Robert Kaplan, Solliciteur général du Canada.

*Témoins:*

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. Fred E. Gibson, c.r., Solliciteur général adjoint;

M. T. D'Arcy Finn, c.r., Directeur exécutif, Groupe de transition chargé du renseignement de sécurité;

M. Archie Barr, Surintendant principal, Politique de sécurité, Groupe de transition chargé du renseignement de sécurité.

Conformément à son Ordre de renvoi en date du 29 juin 1983, le Comité étudie la teneur du projet de loi C-157 intitulé



of Bill C-157 intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto."

On motion of Senator Godfrey, it was *agreed*: "That the Organization chart of security responsibilities and the document entitled 'Security Intelligence Control Mechanisms', tabled by the witnesses, be printed as an appendix to this day's proceedings (*see appendix "I-A"*)".

The witnesses continued their testimony and answered questions put to them by members of the Committee.

The witnesses were thanked for their presentation.

The Chairman presented the second report of the Subcommittee on Agenda and Procedure which is as follows:

Your Subcommittee on Agenda and Procedure of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met on Thursday, July 7, 1983, at 12:35 p.m., to consider the future business of the Committee in relation to its Order of Reference from the Senate dated June 29, 1983, and agreed to make the following recommendations:

1. That the Chairman be authorized to set up a tentative schedule of hearings and to invite witnesses to appear before the Committee.

2. That briefs be distributed immediately upon receipt by the Clerks to all members of the Committee in the language received, and in both official languages if requested by a member, and that the summaries be distributed in both official languages.

3. That the Subcommittee on Agenda and Procedure be empowered to dispose of matters relating to the administration of Committee business such as:

- (a) printing and distribution of the *Minutes of Proceedings and Evidence*
- (b) budget
- (c) staffing and
- (d) contingency expenditures.

4. That the Chairman request the Library of Parliament Research Branch to second Messrs. Donald Macdonald full-time and Philip Rosen as available to act as research officers for the Committee and any other such persons as the Committee may identify, to whom the Committee may assign specific responsibilities.

On motion of Senator Nurgitz, the second report of the Subcommittee on Agenda and Procedure was concurred in.

At 4:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

FRIDAY, JULY 8, 1983

(4)

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 9:35 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Flynn, Godfrey, Kelly, Nurgitz, McIlraith, Pitfield and Riley. (10)

«Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative.»

Sur motion du sénateur Godfrey, il est *convenu*: «Que l'organigramme des responsables en matière de sécurité et le document intitulé «Mécanismes de contrôle du renseignement de sécurité» déposés par les témoins soient imprimés en annexe aux délibérations du jour (*voir annexe «I-A»*)».

Les témoins continuent à déposer et répondent aux questions des membres du Comité.

Les témoins sont remerciés de l'exposé qu'ils viennent de présenter.

Le président dépose le second rapport du Sous-comité du programme et de la procédure qui est ainsi rédigé:

Le Sous-comité du programme et de la procédure du Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit le jeudi 7 juillet 1983 à 12 h 35, pour étudier le programme des travaux du Comité conformément à son Ordre de renvoi du Sénat, en date du 29 juin 1983, et convient de faire les recommandations suivantes:

1. Que le président soit autorisé à établir un calendrier provisoire des délibérations et à inviter les témoins à comparaître devant le Comité.

2. Que les mémoires, dès réception par les greffiers, soient remis à tous les membres du Comité dans la langue de leur auteur, et dans les deux langues officielles si un membre en fait la demande, et que les résumés des mémoires soient distribués dans les deux langues officielles.

3. Que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à expédier les questions relatives à l'administration du Comité comme:

- a) l'impression et la distribution des *Procès-verbaux et témoignages*;
- b) le budget;
- c) la dotation;
- d) les dépenses imprévues.

4. Que le président demande au Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement d'affecter à plein temps MM. Donald Macdonald et Philip Rosen en tant qu'attachés de recherches du Comité ainsi que toute autre personne que le Comité peut désigner et à qui il peut assigner des responsabilités précises.

Sur motion du sénateur Nurgitz, le second rapport du Sous-comité du programme et de la procédure est adopté.

A 16 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

VENDREDI 8 JUILLET 1983

(4)

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 9 h 35, sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Flynn, Godfrey, Kelly, Nurgitz, McIlraith, Pitfield et Riley. (10)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Frith.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

*Appearing:*

The Honourable Bob Kaplan, Solicitor General of Canada.

*Witnesses:*

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Fred E. Gibson, Q.C., Deputy Solicitor General;

Mr. T. D'Arcy Finn, Q.C., Executive Director of the Security Intelligence Transitional Group;

Mr. Archie Barr, Chief Superintendent, Policy Development of the Security Intelligence Transitional Group.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intitled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto."

The Solicitor General and the witnesses made statements and answered questions. Tribute was paid to Senator McIlraith.

At 12:27 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Présent, mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Frith.

*Aussi présents: Du Service de recherches, Bibliothèque du Parlement:* MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, attachés de recherches.

*Comparaît:*

L'honorable Robert Kaplan, Solliciteur général du Canada.

*Témoins:*

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. Fred E. Gibson, c.r., Solliciteur général adjoint;

M. T. D'Arcy Finn, c.r., Directeur exécutif, Groupe de transition chargé du renseignement de sécurité;

M. Archie Barr, Surintendant principal, Politique de sécurité, Groupe de transition chargé du renseignement de sécurité.

Conformément à son Ordre de renvoi en date du 29 juin 1983, le Comité étudie la teneur du projet de loi C-157 intitulé «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence et de façon corrélative.»

Le Solliciteur général et les témoins font une déclaration et répondent aux questions. Hommage est rendu au sénateur McIlraith.

A 12 h 27, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Les greffiers du Comité*

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

*Clerks of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 30, 1983

[Text]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C0157, met this day at 10 a.m. to consider the said subject matter.

**The Clerk of the Committee:** The first order of business is the nomination of the chairman. I am ready to receive motions to that effect.

**Senator Riley:** I move the nomination of Senator Pitfield as chairman of the committee.

**Senator McIlraith:** I second the motion.

**The Clerk of the Committee:** If there are no other motions—

**Senator Flynn:** I would like to hear from Senator Pitfield as to whether he will accept the nomination.

**Senator Pitfield:** Thank you very much for this opportunity to, in fact, address the subject. I would like to say how very honoured I am by the suggestion that I be chairman of this committee and how privileged I would feel to be so. But I do think it is important that we all have a clear view of what would be entailed if I were to be chairman. Besides the overwhelming fact of my newness to the Senate and my comparative ignorance of its ways, I am very conscious of the fact that as a former official who had responsibilities, over a period of approximately 20 years, touching on this area, I may be regarded as useful in helping explore the subject with the other members of the committee or I may be looked upon as trying to lead the committee into highways and byways that it may not want to follow. So my view is that I would be very happy to be of whatever service I can be to this committee. While expressing my gratitude to Senator Riley and the honour and sense of privilege I feel at his suggestion, I would not want to serve as chairman of the committee unless it met with the positive support of all members of the committee.

**Senator Flynn:** My question was not designed to induce a response on any reservations you might have. I merely wanted you to say that you do not see any problem in accepting the chairmanship, that you are satisfied that you could serve without—

**Senator Pitfield:** The only problem I see is with respect to how my appointment will be perceived by the media. I see no substantive problems but I think that the media's perception of my appointment is an important question in this matter, both in terms of the regard in which the Senate is held and also in terms of the fact that the purpose of this committee is to explain the bill to the public. If that explanation is not perceived as positive, then there is not merely a tactical difficulty but a fundamental strategic difficulty in my appointment.

**Senator Flynn:** You mentioned the explaining of the bill to the public. I do not think that that is the first task of the committee. It may be the ultimate task in terms of the report ultimately prepared by the committee but at this time I think

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 30 juin 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, à qui a été déféré le projet de loi C-157, se réunit aujourd'hui à 10 heures pour en étudier la teneur.

**Le greffier du Comité:** Le premier point à l'ordre du jour concerne la nomination du Président. J'attends les motions à cet effet.

**Le sénateur Riley:** Je propose que le sénateur Pitfield soit nommé président du Comité.

**Le sénateur McIlraith:** J'appuie la motion.

**Le greffier du Comité:** S'il n'y a pas d'autres motions...

**Le sénateur Flynn:** J'aimerais savoir si le sénateur Pitfield accepte la nomination.

**Le sénateur Pitfield:** Je vous remercie beaucoup de me donner l'occasion, en fait, d'intervenir. Je tiens à dire à quel point je suis honoré de cette proposition et à quel point je me sentirai privilégié d'être président. Mais je crois effectivement qu'il est important que nous sachions clairement à quoi nous nous engageons si je dois exercer cette fonction. Abstraction faite de mon accession toute récente au Sénat et de mon ignorance relative de son fonctionnement, je suis très conscient de ce qu'en tant qu'ancien fonctionnaire ayant assumé, pendant près de 20 ans, des responsabilités dans le domaine qui nous intéresse, ou bien on ne considérera comme quelqu'un d'utile pour étudier la question avec les autres membres du Comité, ou bien on estimera peut-être que je vais essayer d'orienter les travaux du Comité dans une direction qu'il ne voudra pas nécessairement prendre. Voilà ce que je pense, je serais très heureux de pouvoir être de quelque utilité au Comité. J'exprime ici toute ma gratitude au sénateur Riley et je tiens à lui dire à quel point je suis honoré de sa proposition, mais je ne veux pas devenir président du Comité à moins d'avoir l'appui de tous les membres.

**Le sénateur Flynn:** Ma question ne visait pas à susciter chez vous une réaction ou à vous amener à exprimer des réserves. Je voulais tout simplement savoir si vous voyiez des obstacles à accepter le poste de président, si vous êtes certain de pouvoir remplir cette charge sous...

**Le sénateur Pitfield:** Le seul problème que je vois, c'est la façon dont ma nomination sera perçue par les médias. Pour moi, il n'y a pas de problème majeur, mais je pense que la réaction des médias est une question importante, faut pour ce qui est de l'estime dans laquelle le Sénat est tenu que du fait que le but du Comité est d'expliquer le projet de loi à la population. Si cette explication n'est pas perçue comme positive, eh bien alors ma nomination ne pose pas simplement une difficulté tactique, mais une difficulté stratégique fondamentale.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez parlé d'expliquer le projet de loi à la population. Je ne crois pas que ce soit là la tâche première du Comité. C'est peut-être ce à quoi il en viendra quand il présentera son rapport final, mais à ce stade-ci, je



[Text]

our purpose is to find out what objections there are to the bill and whether it should be changed substantially or marginally. With regard to explaining the bill to the public, I think it may come eventually but it is not necessarily tied with the mission of the committee. On the contrary, I think the committee is designed to see whether there are problems and, if there are, to put those problems in perspective and render them public, more so than to provide explanations of the bill and to sell it, even before we have heard witnesses who may have objections.

Again, what I would like you to tell me is that you are satisfied that you have no problems yourself, that you do not feel that your involvement as Clerk of the Privy Council and perhaps having already worked on this piece of legislation hampers you in your responsibility as chairman of the committee.

**Senator Pitfield:** I was not involved in the drafting of the bill and I don't think that my involvement, even if that were the case—which it is not—has been such as to cause any difficulties in that regard. BNut I emphasize that my involvement for such a long period in this field has its disadvantages as well as its advantages. It is for the committee to decide whether in their view one outweighs the other. I would hope that that judgment will be common to all sides of the committee.

**Senator Flynn:** As far as I as I am concerned, as I told you, if you say you have no problems, then I have no problems.

**The Clerk of the Committee:** So it is moved by Honourable Senator Riley that the Honourable Senator Pitfield do take the chair of this committee. Do honourable senators adopt the motion?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Flynn:** Take the chair.

**Senator P. Michael Pitfield** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Clearly, we have had enough opening remarks from the chairman, so I propose that we move to the election of the deputy chairman.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, I nominate Senator Buckwold.

**The Chairman:** Are there any other nominations? It has been moved by the Honourable Senator Frith that Senator Buckwold be Deputy Chairman of this committee. Is that agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Buckwold:** I hope you have no reservations about me.

**Senator Flynn:** No, you are different.

**The Chairman:** The next item is the question of a quorum and it is suggested that we should have a motion that the chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present. Do I hear a motion to that effect?

[Traduction]

crois que notre objectif est de trouver quelles sont les objections que soulève le projet de loi et de déterminer si sa teneur doit être modifiée largement ou superficiellement. En ce qui a trait à l'explication du projet de loi au public, je pense que cela pourra se faire éventuellement, mais ce n'est pas nécessairement lié à la mission du Comité. Au contraire, je crois que celui-ci est créé pour déceler les problèmes et, s'il y en a, de les replacer dans leur contexte, de les faire connaître, plus que d'expliquer le projet de loi et de le faire accepter par la population, et ce même avant que nous n'entendions les objections des témoins.

Une fois de plus, j'aimerais que vous me disiez que vous êtes certain de ne pas avoir de problème en acceptant le poste, et qu'à votre avis, le fait que vous ayez déjà été greffier du Conseil privé et que vous ayez travaillé à l'élaboration de cette mesure législative ne vous gêne pas pour assurer vos fonctions de président du Comité.

**Le sénateur Pitfield:** Je n'ai pas participé à la rédaction du projet de loi et je ne crois pas que ma participation, même si elle avait été réelle, ce qui n'est pas le cas, ait été telle qu'elle puisse entraîner des difficultés. Mais je tiens à souligner que le fait d'avoir travaillé dans ce domaine pendant une longue période comporte ses inconvénients et ses avantages. Il appartient au Comité de décider, si à son avis, l'un n'empêche pas l'autre. J'espère que tous les membres du Comité porteront le même jugement à cet égard.

**Le sénateur Flynn:** En ce qui me concerne, comme je vous l'ai dit, si vous pensez qu'il n'y a pas de problème, eh bien alors je n'ai pas d'objection non plus.

**Le greffier du Comité:** Donc, l'honorable sénateur Riley propose que l'honorable sénateur Pitfield devienne président du Comité. Les honorables sénateurs adoptent-ils la motion?

**Des voix:** Adopté.

**Le sénateur Flynn:** Prenez le fauteuil.

**Le sénateur P. Michael Pitfield** (*président*), occupe le fauteuil.

**Le président:** De tout évidence, le président a eu sa part de déclarations préliminaires, je propose donc que nous passions à l'élection du vice-président.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, je propose le sénateur Buckwold.

**Le président:** Y-a-t-il d'autres candidatures? L'honorable sénateur Frith propose que le sénateur Buckwold devienne vice-président du Comité. Adopté?

**Des voix:** Adopté.

**Le sénateur Buckwold:** J'espère que vous n'avez pas de réserve à mon sujet.

**Le sénateur Flynn:** Non, vous êtes différent.

**Le président:** Le point suivant est la question du quorum; il faut proposer une motion portant que le président soit autorisé à tenir des séances pour entendre des témoignages et à en autoriser la publication 65(7) en l'absence d'un quorum. Y-a-t-il une motion à cet effet?

[Text]

**Senator McIlraith:** I would hope no such motion will be made. Surely, if we were to set up the structure for dealing with the security system in this country and for examining the adequacy or appropriateness of the legislation thoroughly, it should not follow the usual practice of having small quorums hear evidence. My observation of small committees is that, indeed, you are better without a steering committee and that it is best to have the whole committee decide things. I suggest you have a reasonable quorum but no other additions to what is set down as a quorum.

**Senator Olson:** May I suggest that we defer that motion.

**Senator Flynn:** There is no rush.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, I do not see on the agenda the suggestion that we need a steering committee.

**Senator Flynn:** That is what is meant by "subcommittee."

**Senator Frith:** So I assume that it will be the chairman, the deputy chairman and one other member?

**Senator McIlraith:** I would hope that we will not get into a steering-committee situation with a committee of 11 members. I would hope that the chairman will bring together the entire committee to carry on its business. The only committee that I know of in the House of Commons that ever had 100 per cent attendance at 100 per cent of its meetings was a committee of 11 members. There was no steering committee. I don't remember what the quorum was but it was a committee similar to this in that it required that a great deal of its testimony be taken *in camera* and not printed. I feel that that is what we are facing here. As far as I am concerned, it is quite impossible to get the information we require to review this legislation if we do not have access to security information which, by its nature, is not public information. We are going to be faced with that as we go along.

Mr. Chairman, with great deference, it is not our role at first to inform the public of the contents of the bill. Our role is to make the bill satisfactory in terms of what it is intended to do, namely to set up a security force and to examine the powers that force requires as a new body and to ensure that there are checks and balances that should be inherent in any legislation giving extraordinary powers. That is pretty difficult and delicate work and to do it well surely requires rather full information on some matters that, by their nature, require to be dealt with *in camera* and not in public.

**Senator Frith:** I understand Senator McIlraith's concern about a steering committee, Mr. Chairman. I hope with him that in most cases the decisions on the subject of agenda, procedure, witnesses and so on will be made by the whole committee. Nevertheless, I think it is a good idea to have a steering committee in existence just in case we need to use it.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** J'espère qu'aucune motion de ce genre ne sera déposée. Il est certain qu'en créant un comité chargé d'étudier le système de sécurité au Canada et d'examiner à fond l'opportunité de la mesure législative, nous ne devrions pas adopter les règles habituelles qui à autorisent un petit quorum à entendre les témoins. D'après ce que j'ai remarqué dans les petites comités, il est préférable en fait, de ne pas avoir de comité directeur et de laisser au comité lui-même le soin de prendre les décisions. Je propose que nous ayons un quorum raisonnable et qu'aucun autre membre n'y soit ajouté.

**Le sénateur Olson:** Puis-je proposer de réserver la motion?

**Le sénateur Flynn:** Rien ne nous presse.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, je ne vois pas à l'ordre du jour qu'il soit proposé de créer un comité directeur.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que l'on veut dire par «sous-comité».

**Le sénateur Frith:** Donc, je suppose que le quorum sera composé du président, du vice-président et d'un autre membre?

**Le sénateur McIlraith:** J'espère que nous n'allons pas créer un comité directeur car le Comité compte onze membres. J'espère également que le président réussira à rassembler tout le Comité pour exécuter ses travaux. Le seul comité de la Chambre que je connaisse dout tous les membres ont assisté à toutes les séances était un comité de onze membres qui n'avait pas de comité directeur. Je ne me souviens pas de ce qu'était le quorum, mais il s'agissait d'un comité semblable au nôtre en ce sens qu'il prévoyait que beaucoup de ses témoignages seraient entendus à huis clos et non imprimés. Je crois que c'est ce qui nous attend ici. En ce qui me concerne, il est quasi impossible que nous puissions obtenir les renseignements dont nous avons besoin pour étudier le projet de loi si nous n'avons pas accès à des renseignements de sécurité qui, en soi, ne sont pas divulgués à la population. Nous allons devoir faire face à cette éventualité en cours de route.

Monsieur le président, avec tout le respect que je vous dois, je crois qu'il n'est pas de notre rôle d'abord d'informer le public de la teneur du projet de loi. Notre rôle consiste à rendre acceptable l'objectif de cette mesure législative, qui est de créer un Service de sécurité, d'étudier les pouvoirs dont doit être investi ce nouvel organisme et de faire en sorte qu'un certain équilibre soit inhérent à toute mesure législative qui accorde des pouvoirs extraordinaires. C'est là un travail très difficile et délicat et pour mener notre tâche à bien, il nous faudra certainement obtenir des renseignements complets sur certaines questions, renseignements qui, de par leur nature, ne peuvent être communiqués qu'à huis clos.

**Le sénateur Frith:** Je comprends les préoccupations du sénateur McIlraith à propos d'un comité directeur, monsieur le président. Tout comme lui, j'espère que dans la plupart des cas, les décisions concernant l'ordre du jour, la procédure, les témoins et ainsi de suite seront prises par le Comité. Néanmoins, je crois que ce serait une bonne idée d'avoir un comité directeur seulement pour le cas où nous en aurions besoin.



[Text]

The only other point I would make is that I feel the committee would do most of its work not *in camera* but in public. I think the idea is to deal with this matter in a most public way, although I agree with Senator McIlraith that there could well be situations that would require testimony to be heard *in camera*.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, on the subject of the steering committee, although I agree with Senator McIlraith up to a point, it seems to me that there would be many housekeeping matters that could be attended to from time to time that could be well handled by a steering committee. There might be some preliminary work which would be useful both to the chairman and the deputy chairman, so without disagreeing with Senator McIlraith on all points I do think we should have a steering committee.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I believe we would require a steering committee because of the fact we are on recess now. I don't think we would want to get the whole committee back to deal with housekeeping matters over the next ten weeks, and yet I think we should be initiating some activity in terms of setting up procedures. Of course, there is nothing to preclude anyone who wants to from attending meetings of the steering committee.

**The Chairman:** As chairman, I would certainly be grateful for a steering committee, because I believe particularly in this formative period across the next few weeks, it will be difficult to have all senators in town under any rule of fairness, nonetheless I would greatly appreciate having a body with whom I could work.

Do we have any nominations for the steering committee?

**Senator Frith:** I move that the steering committee be comprised of the chairman, the deputy chairman and the Honourable Senator Kelly.

**Senator Olson:** I am not sure what the rules are with respect to steering committees, but I am sure both the Leader of the Opposition and the Leader of the Government are *ex officio* members of all standing committees of the Senate.

**The Chairman:** I understand it is the practice that they may attend but are not necessarily active members. Perhaps you would wish to amend your motion, Senator Frith, and add them.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, if the committee wants the chairman, the deputy chairman, Senator Kelly and the Leader of the Government in the Senate and the Leader of the Opposition in the Senate, that is fine by me.

**The Chairman:** All in favour?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** On the question of the number of copies of the *Minutes of the Proceedings* and the evidence to be printed, I understand that the basic figure usually used is about 1,500.

**Senator Flynn:** This committee may create considerable interest. Perhaps Senator McIlraith, as a former Solicitor

[Traduction]

L'autre point que je veux soulever, c'est qu'à mon avis, le Comité devrait tenir la majorité de ses séances non pas à huis clos mais en public. Je crois qu'il faudrait étudier le projet de loi en tenant le moins de séances à huis clos possible, bien que je sois d'accord avec le sénateur McIlraith pour dire que dans certains cas, il faudra entendre les témoins à huis clos.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, en ce qui concerne le comité directeur, bien que je sois d'accord avec le sénateur McIlraith jusqu'à un certain point, il me semble que bien des questions courantes qui se poseront de temps en temps pourraient très bien être réglées par un comité directeur. Il se chargerait de certains travaux préliminaires qui pourraient être utiles à la fois au président et au vice-président; donc sans être totalement en désaccord avec le sénateur McIlraith, je crois que nous devrions avoir un comité directeur.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, je pense que nous devrions avoir un comité directeur compte tenu du fait que nous sommes en vacances actuellement. Je ne crois pas que vous teniez à ce que tout le Comité revienne pour étudier les questions d'organisation pendant les dix prochaines semaines, et pourtant je pense que nous devrions commencer à établir la marche à suivre. Certes, rien n'empêche quiconque d'assister aux réunions du comité directeur.

**Le président:** En ma qualité de président, je serais sans doute très heureux d'avoir un comité directeur, parce que je crois que, particulièrement en cette période de constitution du comité au cours des prochaines semaines, il sera difficile, en toute équité, de faire rester les sénateurs en ville; néanmoins j'aimerais beaucoup pouvoir constituer un groupe avec lequel travailler.

Avez-vous des candidats à proposer pour la composition du comité directeur?

**Le sénateur Frith:** Je propose que le comité directeur soit composé du président, du vice-président et de l'honorable sénateur Kelly.

**Le sénateur Olson:** Je ne suis pas certain des règles en vigueur en ce qui concerne les comités directeurs, mais je suis sûr que le chef de l'Opposition et le leader du gouvernement au Sénat sont des membres d'office de tous les comités permanents du Sénat.

**Le président:** Il est d'usage, à ce que je crois, qu'ils assistent aux séances, mais ils ne sont pas nécessairement des membres actifs des comités. Peut-être voudriez-vous modifier votre motion, sénateur Frith, pour ajouter leurs noms.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, si le Comité veut y faire inscrire le président, le vice-président, le sénateur Kelly et le leader du gouvernement et de l'Opposition au Sénat, je suis d'accord.

**Le président:** Vous êtes tous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** En ce qui concerne la question du nombre d'exemplaires des *Procès-verbaux et témoignages*, je crois que le chiffre de base est actuellement de 1,500.

**Le sénateur Flynn:** Notre comité risque de susciter un intérêt considérable. Peut-être le sénateur McIlraith, en sa



[Text]

General and as one involved in Parliament for a long time, might give us his view on that.

**Senator McIlraith:** There seems to be a misunderstanding of what the bill is about. We will have to do our work on the bill, which is of great public interest. When the result of the report comes, then there will no doubt be a great deal of interest and it will be necessary to have a fairly widespread dissemination of information at that point. However, as to the actual number we should print, perhaps 1,500 would be sufficient.

**The Chairman:** I am informed that the Reform Committee started with 1,000.

**Senator Balfour:** The Reform Committee raised the number of copies yesterday from 1,000 to 1,500. It seems to be a simple thing to do.

**The Chairman:** May I have a motion for printing, then?

**Senator Buckwold:** I move that we print 1,500 copies.

**The Chairman:** We then come to the name of the committee. You will notice that the sheet in front of you refers to a Special Committee of the Senate on Security Intelligence. Has anyone a better suggestion?

**Senator Flynn:** I thought it was setting up an agency.

**Senator Frith:** Well, the subject matter of Bill C-157 is security intelligence.

**The Chairman:** Indeed, it is interesting that it is not security and intelligence, which is what I should have thought it would be, but is security intelligence.

**Senator McIlraith:** It is really an act to establish the Canadian Security Intelligence Service.

**Senator Flynn:** That is what I said. It is setting up an agency.

**The Chairman:** May I take that as a motion, then, senators?

**Senator Le Moyne:** Just before we leave that point of discussion, do we know what it would then become in French? The title of the law is not very nice, "le Service canadien du renseignement de sécurité". That is not good French. I don't know exactly what they have in mind. It is not clear.

**Senator McIlraith:** On the face of Bill C-157 it states: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service." So why do we not just use those words, "Security Intelligence Service," because they are right on the face of the bill?

**Senator Frith:** The "Canadian Security Intelligence Service"?

**Senator McIlraith:** Yes, just as it appears on the face of the bill.

[Traduction]

qualité d'ex-solliciteur général et de membre du Parlement depuis longtemps, pourrait nous donner son avis sur la question.

**Le sénateur McIlraith:** Il semble y avoir une certaine incompréhension de ce qu'est l'objectif du projet de loi. Nous allons devoir travailler sur ce texte de loi qui suscite un grand intérêt auprès de la population. Lorsque le rapport sera déposé, il ne fait aucun doute qu'il suscitera beaucoup d'intérêt et qu'il faudra alors diffuser largement les informations sur cette question. Toutefois, quant au nombre d'exemplaires des Procès-verbaux et témoignages que nous devrions faire imprimer, peut être 1,500 suffiraient-ils.

**Le président:** Je sais que le Comité de la réforme du Sénat en a d'abord fait imprimer 1,000.

**Le sénateur Balfour:** Le Comité sur la réforme du Sénat a fait porter, hier, de 1,000 à 1,500 le nombre d'exemplaires imprimés. Cela me semble assez simple.

**Le président:** Pourrais-je obtenir une motion pour l'impression?

**Le sénateur Buckwold:** Je propose que le Comité fasse imprimer 1,500 exemplaires de ses Procès-verbaux et témoignages.

**Le président:** Nous passons maintenant au nom du comité. Vous remarquerez que sur la feuille que vous avez devant vous, on parle du Comité sénatorial spécial du renseignement de sécurité. Quelqu'un a-t-il une meilleure suggestion?

**Le sénateur Flynn:** Je croyais qu'on cherchait à constituer un service.

**Le sénateur Frith:** L'objet du projet de loi C-157 est le renseignement de sécurité.

**Le président:** En effet, il est intéressant de noter qu'on ne parle pas de renseignement et de sécurité, mais bien du renseignement de sécurité.

**Le sénateur McIlraith:** Il s'agit de fait d'une loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que j'ai dit, on constitue un service.

**Le président:** Puis-je considérer cela comme une motion, honorables sénateurs?

**Le sénateur Le Moyne:** Avant de passer à un autre sujet, connaissons-nous le titre en français? Celui de la loi n'est pas très satisfaisant, «le Service canadien du renseignement de sécurité». Ce n'est pas du bon français. Je ne sais pas exactement ce qu'on veut dire; ce n'est pas très clair.

**Le sénateur McIlraith:** Sur la page de garde du projet de loi C-157, il est écrit: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité». Pourquoi ne pas employer simplement «Service du renseignement de sécurité», puisque c'est l'expression qui se trouve sur la couverture du projet de loi?

**Le sénateur Frith:** Le Service canadien du renseignement de sécurité?

**Le sénateur McIlraith:** C'est exact, comme sur la page de garde du projet de loi.

*[Text]*

**The Chairman:** May I suggest that we adopt that approach with regard to the English, and that we consult Senator Le Moyne with regard to, perhaps, a happier translation than the one that has been used in the bill.

**Senator Flynn:** We will leave that to you to head up, Senator Le Moyne.

**Le sénateur Le Moyne:** Je vais me mettre en état de cogitation.

**Le sénateur Frith:** Vous voulez déjà créer un sous-comité!

**The Chairman:** The wording should be then, "on a Canadian Security Intelligence Service".

**Senator McIlraith:** Right.

**The Chairman:** All agreed?

**Senator Frith:** Yes, that is very descriptive.

**Some Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** Before we come to item 9, "adjournment", may I have your guidance on whether we should spend a few moments on such questions as a work schedule and how the members of the committee view the invitation for briefs, because we have such a short period of time in which to do our work. It seems to me we should try, at least briefly, to focus on that today while we are all together and before we discuss the budget.

**Senator Olson:** Mr. Chairman, if I may make a suggestion: I think we should select one or two days, and perhaps have more than one meeting during that day, and within ten days or two weeks or something like that, when you can invite the minister responsible to appear before your committee. By that time, if we have not completed the discussion on the budget, perhaps some preliminary work can be done to put it before the committee at that time.

I also suggest that some further work be done on the other question that you raised, which is the matter of inviting interested parties to appear before the committee. Maybe someone has some pre-conceived ideas about how that would unfold, but it seems to me that perhaps you should have a little time to consider that, and it may be helpful for you to do that after you have heard from the minister.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, I agree with what Senator Olson says, but I would like to add something. Considering the amount of time we have, plus the season in which we will be working, I think we should consider the difficulty we are going to face in getting good briefs, considering the time factor.

Some senate committees, such as Senator van Roggen's committee on U.S. trade, have had very good experience with an organization whose name I just cannot recall at the moment. At any rate, it is Peter Dobell's organization, and that organization, I know, is very good at encouraging and sort of beating the bush for good briefs, and I think, particularly in this committee, we need that kind of service, so I would recommend that the committee consider retaining the services of someone like that. That would mean that we would have someone experienced and well connected with the various

*[Traduction]*

**Le président:** Je propose donc d'adopter cette formule en anglais et de consulter le sénateur Le Moyne qui pourrait peut-être nous suggérer une meilleure traduction que celle qui est proposée dans le projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Qu'en pensez-vous, sénateur Le Moyne?

**Senator Le Moyne:** I will cogitate on the matter.

**Senator Frith:** You already want to set up a sub-committee!

**Le président:** On devrait donc dire: «du Service canadien du renseignement de sécurité».

**Le sénateur McIlraith:** C'est exact.

**Le président:** Vous êtes tous d'accord?

**Le sénateur Frith:** Oui, c'est une bonne expression.

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Avant de passer au neuvième point, l'ajournement, j'aimerais savoir si nous devrions consacrer quelques instants à diverses questions comme le programme des travaux ou les invitations, à présenter des mémoires; il ne faut pas oublier que nous disposons de peu de temps pour effectuer notre travail. Je crois que nous devrions essayer, au moins brièvement, d'étudier cet aspect aujourd'hui alors que nous sommes tous présents avant d'aborder le budget.

**Le sénateur Olson:** Monsieur le président, j'aimerais faire une suggestion: à mon avis, nous devrions choisir une ou deux journées au cours desquelles nous pourrions avoir plus d'une seule séance, puis d'ici dix jours ou deux semaines, vous inviteriez le ministre responsable à comparaître. D'ici là, si nous n'avons pas fini de discuter du budget, nous pourrions faire à ce sujet une étude préliminaire que nous présenterions alors au Comité.

Je proposerais également d'étudier plus à fond l'autre question que vous avez soulevée, les invitations à comparaître devant le Comité. Certains ont peut-être déjà prévu comment cela va se dérouler, mais il me semble qu'il faudrait prendre le temps d'étudier la question, et il pourrait être bon de le faire après avoir entendu le ministre.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, je suis d'accord avec ce que dit le sénateur Olson, mais j'aimerais ajouter quelque chose. Vu le temps dont nous disposons et la période à laquelle nous effectuerons nos travaux, je crois qu'il faudrait tenir compte des difficultés que nous allons rencontrer pour obtenir de bons mémoires.

Certains comités sénatoriaux, comme le comité du sénateur van Roggen sur les relations commerciales avec les États-Unis, ont fait une expérience très satisfaisante avec un groupe dont j'oublie le nom; il s'agit de l'organisme de Peter Dobell qui sait battre le rappel, si je puis dire, pour obtenir de bons mémoires. Je crois que notre comité aurait besoin d'une aide du genre; je recommande donc de songer à faire appel aux services de quelqu'un comme M. Dobell. Ainsi, nous disposerions d'une personne expérimentée qui connaît les divers groupes d'intérêt canadiens; il sait de plus comment procéder pour faire compa-



*[Text]*

interest groups in Canada and who knows the drill on how to set up witnesses for a committee. I think it would be a good idea to make a decision on that before we start, because it would affect the budget.

**Senator McIlraith:** I am wondering if the committee intends to have counsel. This is a job in a specialized area that is quite difficult, and about which there is very little knowledge. It is an area that it is not easy to find your way around in, as you well know, Mr. Chairman, having been in contact with the service over the years. I would hope that we would immediately get good counsel who has the necessary security clearance and knows where to get the information but is equally good on his law and knows what may be danger points in one clause or another and knows the subject well. I do not regard this as a job for a regular committee. We are into a somewhat different subject of some delicacy, and I think we need the assistance of a real professional in the area. I hope that the steering committee will give that suggestion some consideration.

Also, because of the necessity of getting on with the work during this summer season, I would hope that we could authorize them to go ahead and act as they see fit, before we have a meeting of the general committee.

**Senator Flynn:** Are you suggesting that we have counsel instead of the parliamentary service that Senator Frith has suggested?

**Senator McIlraith:** Yes. I know that the service that Senator Frith has suggested is very good on an ordinary type of committee, but I do not think that this is the usual area.

**Senator Flynn:** I am inclined to agree with you. The only technical advice we need is really for advertising and trying to contact people who would like to present briefs, and that, it seems to me, should not be too difficult for the ordinary staff of our committee to do.

**Senator Balfour:** I hesitate to disagree with my own leader—

**Senator Flynn:** No, please do. We are not in the same position as Senator Frith.

**Senator Balfour:** I support the suggestion of Senator Frith, because I think the Parliamentary Centre could be very useful in connection with rendering assistance to a special counsel.

**Senator McIlraith:** How long is it going to take, though, to get security clearance for them? Five months?

**Senator Balfour:** That could be looked into.

**The Chairman:** The suggestion somewhat prejudices whether or not we are going to go into *in camera* hearings, and to what extent we are going to want to deal with classified information.

Senator Buckwold, did you want to say something?

**Senator Buckwold:** I think we need both. I think the Parliamentary Centre can be useful for the mechanics of getting some things done that could possibly be done by staff. It is also

*[Traduction]*

raître des témoins intéressants devant un comité. Je crois qu'il serait bon de prendre cette décision avant de commencer, parce qu'elle pourrait influencer sur le budget.

**Le sénateur McIlraith:** Le Comité prévoit-il faire appel aux services d'un conseiller? Nos travaux vont porter sur un domaine spécialisé très ardu. Il n'est pas très facile de s'y retrouver, comme vous le savez, monsieur le président, pour avoir été en relations avec le service pendant de nombreuses années. J'espère que nous engagerons immédiatement un bon conseiller qui dispose de la cote de sécurité nécessaire et qui sait où se procurer les renseignements dont nous avons besoin; il faut aussi qu'il soit très versé en droit pour pouvoir reconnaître les dispositions susceptibles de poser des problèmes. Je ne considère pas qu'il s'agisse là d'une tâche normale pour un comité ordinaire. C'est une question relativement délicate, et je crois que nous avons besoin de l'aide d'un véritable professionnel en ce domaine. J'espère que le comité de direction étudiera ma proposition.

De plus, compte tenu de la nécessité de poursuivre les travaux pendant la saison estivale, j'espère également que nous pourrions autoriser les membres de ce comité à agir comme ils le jugeront bon, avant de convoquer une séance du Comité principal.

**Le sénateur Flynn:** Proposez-vous d'engager un conseiller plutôt que de faire appel au service parlementaire dont a parlé le sénateur Frith?

**Le sénateur McIlraith:** Oui. Je sais que le service dont parlait le sénateur Frith est très utile à un comité ordinaire, mais je ne crois pas que l'objet de l'étude de notre comité soit un sujet ordinaire.

**Le sénateur Flynn:** Je serais assez d'accord avec vous. Les seuls conseils techniques dont nous avons besoin portent sur la publicité et les invitations à présenter des mémoires, et à ce qu'il me semble, ce ne devrait pas être trop difficile pour le personnel de notre comité.

**Le sénateur Balfour:** J'hésite à avouer que je ne suis pas d'accord avec mon propre chef...

**Le sénateur Flynn:** N'hésitez pas. Nous ne nous trouvons pas dans la même position que le sénateur Frith.

**Le sénateur Balfour:** J'appuie la suggestion du sénateur Frith, parce que je crois que le Centre parlementaire pourrait très utilement aider le conseiller spécial.

**Le sénateur McIlraith:** Combien nous faudra-t-il de temps pour obtenir la cote de sécurité qui leur sera nécessaire? Cinq mois?

**Le sénateur Balfour:** On pourrait se renseigner.

**Le président:** La suggestion en question oblige plus ou moins à décider si nous aurons des séances à huis clos et dans quelle mesure nous voudrions traiter de documents secrets.

Sénateur Buckwold, vouliez-vous dire quelque chose?

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que nous avons besoin des deux services. Le Centre parlementaire peut nous aider techniquement parlant pour faire certaines choses dont pourrait

[Text]

probably worth whatever they charge to have that service available to organize and direct people whom they know want to present briefs and help prepare the advertising, et cetera. They may not be involved in any way with the actual hearings themselves, which would clear the problem of security. I am thinking more of the mechanical end of it.

I cannot, however, imagine this committee not following the advice of Senator McIlraith insofar as getting expert counsel is concerned. This is a very sophisticated area and most of us will be pretty amateurish in this field, even those of us who are lawyers, and I would suggest that, as soon as possible, we engage legal counsel who would be with us all the time and whose judgment we respect.

**Senator Frith:** I would assume that, since we are establishing a special committee of the Senate, it would deal with the matter in a special way. I had thought that the whole idea was to give people who have an interest in the concept of a security intelligence service an opportunity to express their views. I had thought that it was not going to be a study of a black letter law. In fact, I would not be surprised at all if the Senate eventually decided, when the bill does come before it, to refer the bill to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. It is a matter of the concept, and that is something we are going to have to agree on.

I understand why we would want to retain a lawyer, but I do not think that that is necessary. I do not mean to say that there is no legal dimension to this problem, but I do not see this as being an exercise in black letter law. I thought the idea of establishing a special committee of the Senate was to deal with this very important step that is being proposed, namely, the establishment of a security intelligence service separate from the RCMP.

**Senator Buckwold:** But under the terms of reference we are to examine the subject matter of the bill.

**Senator Frith:** Precisely. We are to examine the subject matter and not the black letter of the law.

**Senator Buckwold:** That is right, that is why I support Senator McIlraith's suggestion.

**Senator Frith:** I understand that. However, I do not think that we should consider the legal ramifications of the bill. I do not think we need legal counsel as much as we need the services of a consultant who will ensure that as many people as possible know that this committee is examining the subject matter of the bill. I think that those who are interested in this subject should be given an opportunity to appear before the committee and tell us what they think of the bill. I think the Parliamentary Centre is more than competent to ensure that that takes place.

**Senator Flynn:** I understand that any expert the committee retains should have legal training, but I think that Senator McIlraith has in mind someone who knows the problems which could be encountered in considering the matter of an intelligence service. He would need to know that in order to guide us, and perhaps should be a lawyer, and should be familiar with this whole question. I do not think that the personnel in

[Traduction]

s'occuper notre personnel. Il vaut sans doute aussi la peine de faire appel à ce service, quel qu'en soit le coût, pour organiser et diriger ceux qui désirent savoir comment procéder pour déposer un mémoire, pour aider à préparer la publicité et ainsi de suite. Les représentants du Centre n'auraient peut-être rien à voir avec les audiences elles-mêmes, ce qui réglerait le problème de la sécurité. Je pense surtout à l'aspect technique.

Je ne crois toutefois pas que le Comité puisse ignorer le conseil du sénateur McIlraith dans la mesure où nous avons besoin d'un expert conseil. Il s'agit d'un domaine très complexe et la plupart d'entre nous vont faire passablement figure d'amateurs, même ceux qui sont avocats; je propose donc d'engager le plus tôt possible un conseiller juridique qui serait toujours avec nous et dont nous respecterions le jugement.

**Le sénateur Frith:** Puisque le comité que nous créons est un comité sénatorial spécial, je suppose qu'il y aurait lieu de procéder d'une façon spéciale. Je croyais qu'il s'agissait de donner à ceux qu'intéresse l'idée d'un service du renseignement de sécurité l'occasion de faire connaître leur point de vue. Je ne pensais pas qu'on étudierait la loi textuellement. De fait, je ne serais pas surpris si le Sénat décidait pour finir, lorsqu'il sera saisi du projet de loi, de le renvoyer au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous sommes chargés d'étudier le principe dont il s'inspire et il nous faudra nous mettre d'accord là-dessus.

Je comprends pourquoi nous aurions besoin de faire appel aux services d'un avocat, mais je ne crois pas que ce soit nécessaire. Je ne veux pas dire qu'il n'y a pas un aspect juridique au problème, mais à mon sens, il ne s'agit pas d'une étude textuelle de la loi. Je pensais que le Comité sénatorial spécial avait été mis sur pied pour étudier cette mesure très importante que l'on propose, à savoir, l'établissement d'un service du renseignement de sécurité indépendant de la GRC.

**Le sénateur Buckwold:** Mais conformément au mandat du Comité, nous devons étudier la teneur du projet de loi.

**Le sénateur Frith:** Exactement. Nous devons étudier la teneur mais non pas le texte tel qu'il est libellé.

**Le sénateur Buckwold:** C'est exact, c'est pourquoi j'appuie la proposition du sénateur McIlraith.

**Le sénateur Frith:** Je comprend votre point de vue. Toutefois, je ne crois pas que nous devrions examiner les répercussions juridiques du projet de loi. Je crois que nous avons moins besoin d'un conseiller juridique que des services d'un expert-conseil qui saura faire savoir au plus grand nombre possible de personnes que le Comité étudie la teneur du projet de loi. Je crois que ceux qui s'intéressent à la question devraient avoir la possibilité de comparaître devant le Comité pour nous dire ce qu'ils pensent du projet de loi. A mon avis, c'est le Centre parlementaire qui est tout désigné pour cela.

**Le sénateur Flynn:** Je sais que l'expert auquel le service fera appel devra avoir une formation juridique, mais je crois que le sénateur McIlraith songe à quelqu'un qui connaîtrait les problèmes que nous pourrions rencontrer en étudiant la question du service du renseignement de sécurité. Il faudrait qu'il soit au courant pour nous guider, et peut-être faudrait-il que ce soit un avocat qui connaisse toute la question. Je ne crois pas que le



[Text]

the Parliamentary Centre can fill that role. I might agree with that, but that does not change the question posed by Senator McIlraith.

**Senator Frith:** I agree that we should have someone who knows about this unique problem. I should like someone from the Parliamentary Centre who has done the type of job Mr. Dobell has done for Senator van Roggen's committee. He went out, found people who wished to testify and organized their appearance before the committee. He obtained the views of the public on certain matters which were before that committee.

**Senator Flynn:** Whomever we retain should know something about this subject. Mr. Dobell assisted Senator van Roggen in his examination of Canada's relations with other areas, but I do not think that the centre would have experience in this restricted area. If you think they have that experience, tell me.

**Senator Frith:** It is not that they have experience in this restricted area, nor was it necessarily a question of having experience with the Middle East countries; it is a matter of the conception of the work of the committee.

It seems to me that we should attempt to become experts on this whole question of security and intelligence so that we can make a report to the Senate, but that is not what I thought was the main purpose or the substantial purpose for establishing this special committee. I knew the committee would address that, but I also felt that it would give civil libertarians and others interested in the subject an opportunity to appear before the committee.

If you think we can receive briefs without the help of someone like Mr. Dobell, that is fine. I think we should retain someone who is an expert in security intelligence. I think that is an area in which we need help.

**Senator McIlraith:** The Parliamentary Centre to which Senator Frith referred needs no support here. I think its record is well established.

The subsidiary work of getting people to appear before the committee, advertising the meetings, and so on is an area in which the Parliamentary Centre is well skilled.

The reference to the committee is the subject matter of Bill C-157. That bill seeks to establish the Canadian Security and Intelligence Service. That, by its nature, involves the granting of extraordinary powers to certain establishments, which will be created or which are in existence.

There must be attached to that a proper provision for the use of those powers and the checks and balances to determine that they are not abused or over-used. That is the area with which I am concerned. I think we need assistance in procuring the best possible legislation in this area. That is our task and that is the wish of all members of the special committee, and was the wish of all senators in establishing this committee.

It is in that area that I want the committee to obtain the best available help. The subsidiary part to which Senator Frith referred must be well done, of course, and our Senate committees have always been open to hear people who wished to

[Traduction]

personnel du Centre parlementaire puisse remplir ce rôle. Je serais d'accord là-dessus mais cela ne change rien à la question posée par le sénateur McIlraith.

**Le sénateur Frith:** Je conviens que nous devrions faire appel aux services de quelqu'un qui connaît ce problème unique. J'aimerais l'aide de quelqu'un du Centre parlementaire qui a fait le genre de travail que M. Dobell a assuré pour le comité du sénateur van Roggen. Il est allé chercher des personnes qui désiraient témoigner et a organisé leur comparution devant le Comité. Il a obtenu l'avis du public sur certaines questions dont le Comité était alors saisi.

**Le sénateur Flynn:** La personne à laquelle nous ferons appel devrait connaître la question. M. Dobell a aidé le sénateur van Roggen à examiner les relations du Canada avec d'autres pays, mais je ne crois pas que le Centre dispose de quelqu'un ayant l'expérience voulue dans un domaine comme celui qui nous occupe. Si vous croyez que si, dites-le moi.

**Le sénateur Frith:** Ce n'est pas une question d'expérience dans ce domaine très limité, pas plus que dans celui des pays du Moyen-Orient; c'est de la conception des travaux du comité qu'il s'agit.

Il me semble que nous devrions essayer de nous spécialiser dans le domaine de la sécurité et du renseignement pour être en mesure de soumettre un rapport au Sénat, mais je ne croyais pas que c'était là la raison d'être de ce comité spécial. Je savais que le Comité étudierait la question, mais je pensais que les défenseurs des libertés civiles et autres groupes intéressés seraient également invités à comparaître devant lui.

Si vous pensez que nous pouvons recevoir des mémoires sans l'aide de quelqu'un comme M. Dobell, par exemple, très bien. Je crois que nous devrions retenir les services d'un expert en matière de renseignement de sécurité. Je crois que nous avons besoin d'aide dans ce domaine.

**Le sénateur McIlraith:** En ce qui concerne le Centre parlementaire auquel le sénateur Frith a fait allusion, je crois que sa réputation est déjà très bien établie.

Pour ce qui est du travail qui consiste à convoquer les témoins à annoncer la tenue des séances et ainsi de suite, le Centre parlementaire s'en acquitte déjà très bien.

Le Comité est chargé d'étudier le sujet du projet de loi C-157, qui vise à créer le Service canadien du renseignement de sécurité et, par le fait même, à accorder des pouvoirs extraordinaires à certains organismes qui seront mis sur pied ou qui existent déjà.

En outre, il faut prévoir une disposition adéquate régissant l'utilisation de ces pouvoirs et établir un système de contre-poids pour s'assurer que l'on n'en abuse pas. Voilà la question qui m'intéresse. Je crois que nous avons besoin d'aide pour élaborer la loi la plus efficace qui soit dans ce domaine. Telle est notre tâche et tel est le désir de tous les membres du Comité spécial et des sénateurs qui l'ont créé.

Je veux que le Comité s'assure les services des plus grands experts qui soient dans ce domaine. Le travail complémentaire auquel le Sénateur Frith a fait allusion doit être bien fait, évidemment, et les comités du Sénat ont toujours été prêts à

[Text]

present briefs before the committees. That has been well established across the country, subject to the proper advertising and agenda details.

**The Chairman:** It seems to me that we will require counsel and personnel from the Parliamentary Centre.

Furthermore, we are going to require a more detailed discussion of the objectives of the committee because, on the one hand, there is this very extensive bill before us, and, on the other, there is a time limit which has been imposed. There is also the fact that a House of Commons committee will be deeply involved in this in the fall. The opportunity will present itself to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to review the legislation.

I raise all of that only to point out that this is an organizational meeting. I am sure that all of us would want to get on with other business—

**Senator Balfour:** What is the time limit, Mr. Chairman?

**The Chairman:** October 27.

So, what I would like to suggest is that we will want a steering committee very soon. It should prepare the way for a more extensive discussion of the very issue which we have been discussing now. Secondly, today we are trying to obtain approval for a budget sufficient in amount that we can make a call for briefs and get under way. I would also like to try to have a sense of when it would be possible to have a steering committee meeting and when it would be possible to have a meeting of the officials and Mr. Kaplan, which Senator Frith spoke about, because we are going into the summer holiday period and I think we want to try to get to them very soon. Also, we want to facilitate the members of the committee in making their own plans. Perhaps we could deal with those three matters this morning.

**Senator McIlraith:** I draw your attention to one matter, Mr. Chairman, arising out of your remarks. Two of the three members of the Internal Economy, Budgets and Administration Committee are members of your steering committee, so on the budget end of it you have the majority of that committee on your steering committee. I believe that takes care of the budget element of your problem.

**The Chairman:** I am advised by the clerk that there has been a suggestion that the committee approve a budget which would have \$30,000 allocated to professional and special services; \$75,000 allocated to advertising; \$5,000 allocated to the expenses of witnesses; and \$10,000 for other expenditures, for a total of \$120,000. This should be put to you and then submitted to the Standing Committee on International Economy, Budgets and Administration.

**Senator McIlraith:** I would like it to be dealt with by the steering committee because you virtually have both committees there to deal with it and what will be coming to us for subsequent approval. That involves the possibility of more rapid action in procuring the necessary staff.

[Traduction]

accueillir ceux qui désiraient soumettre des mémoires aux comités. Cette pratique est déjà bien établie dans tout le pays, du moment que l'on annonce les modalités du programme prévu.

**Le président:** Il me semble que nous aurons besoin des conseils et des services du Centre parlementaire.

Nous aurons également besoin d'une description plus détaillée des objectifs du comité parce que, d'une part, nous avons devant nous un projet de loi très vaste et, d'autre part, parce que des délais nous ont été imposés. Il y a également le fait qu'un comité de la Chambre des communes sera saisi de ce projet de loi à l'automne et le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles aura l'occasion de l'étudier.

Tout cela pour vous dire qu'il s'agit ici d'une réunion d'organisation. Je suis sûr que nous voulons tous passer à d'autres questions...

**Le sénateur Balfour:** Quel est le délai, monsieur le président?

**Le président:** Le 27 octobre.

Voilà pourquoi je crois qu'il faudra établir un comité directeur d'ici peu pour qu'il prépare l'examen plus approfondi de la question dont nous discutons maintenant. Deuxièmement, nous essayons aujourd'hui de faire approuver un budget suffisant pour nous permettre d'inviter les intéressés à présenter des mémoires et d'entreprendre nos travaux. J'aimerais également savoir à quelle date le comité directeur compte se réunir et s'il serait possible de rencontrer les hauts fonctionnaires ainsi que M. Kaplan, auquel le sénateur Frith a fait allusion, parce que nous entrons dans la période de vacances et qu'il nous faut communiquer avec eux le plus tôt possible. Nous voulons aussi permettre aux membres du Comité d'établir leurs propres projets. Nous pourrions peut-être discuter de ces questions ce matin.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, je voudrais attirer votre attention sur une question suscitée par vos remarques. Deux des trois membres du Comité de la régie intérieure, des budgets et de l'administration font partie du comité directeur de sorte que, pour ce qui est du budget, vous avez la majorité de ce Comité au sein du comité directeur. Je crois que cela règle la question du budget.

**Le président:** Le greffier m'informe qu'on a proposé que le Comité approuve un budget de 30 000 \$ pour les services spéciaux et professionnels; de 75 000 \$ pour la publicité; de 5 000 \$ pour les dépenses engagées par les témoins et de 10 000 \$ pour les autres dépenses, ce qui représente un total de 120 000 \$. Ce budget doit d'abord vous être soumis avant d'être présenté au Comité de la régie intérieure, des budgets et de l'administration.

**Le sénateur McIlraith:** Je voudrais que le comité directeur se charge de cette affaire parce que vous avez pratiquement la totalité des membres des deux comités pour s'occuper de cette question ainsi que de ce qui nous sera ultérieurement soumis pour approbation. Cela permettra d'aller plus vite pour se procurer le personnel nécessaire.



[Text]

**The Chairman:** Senator McIlraith, would you make a motion to that effect?

**Senator McIlraith:** Yes, I do.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, do we have the authority to spend money before we have any approval from the Internal Economy, Budgets and Administration Committee which, in fact, is not going to meet until some time in the future? Should we be discussing it with the chairman?

**Senator McIlraith:** They can meet today.

**Senator Buckwold:** The chairman is not here. I am a member of the committee.

**Senator McIlraith:** When the house is not sitting, the Internal Economy, Budgets and Administration Committee comprises the Leader of the Government, the Leader of the Opposition and the Speaker.

**Senator Buckwold:** They would then have the authority to allow us to spend money.

**Senator McIlraith:** I believe so.

**Senator Flynn:** In general, that is the way it operates.

**The Chairman:** I propose to consult with members of the steering committee regarding a date that would be most convenient to them. May I have a suggestion as to when it would be most convenient for the committee to meet again for a period of at least one, and if possible, two days?

I understand that there is a prepared exposition of the bill and its background which can be offered to the committee. It has also been offered to provincial Attorneys Gen and so forth. The committee would find this a useful beginning. Then I would imagine that the committee would want to hear the minister and ask him where he stands with regard to the framework which his officials can put forward, but cannot argue for one way or the other. I would imagine that would take two consecutive days. That meeting can be held any time so that it could be done next week or the following week. I have spoken to some members of the committee, and I understand that there will be a number of absences starting about July 12, so that we really only have the two weeks to get started.

**Senator McIlraith:** That meeting would involve the minister's presentation and it would be a public meeting. It would be a very important meeting and the date should be known ahead of time.

**Senator Buckwold:** May I suggest Monday, July 11 for the meeting? I say that with perhaps some selfish interest because I am involved in a small committee that is going to London and I will not be back after that.

**The Chairman:** Senator Nurgitz will be out of town. Did you have something to add, Senator Balfour?

**Senator Balfour:** We will never achieve unanimity in selecting a date, but I am committed elsewhere on July 11, 12 and 13.

[Traduction]

**Le président:** Voulez-vous déposer une motion à cet effet sénateur McIlraith?

**Le sénateur McIlraith:** Oui. Je le propose.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, pouvons-nous utiliser cet argent avant même que le budget ne soit approuvé par le Comité de la régie intérieure, des budgets et de l'administration qui, en fait, ne se réunira qu'à une date ultérieure? Devrions-nous discuter de cette question avec le président?

**Le sénateur McIlraith:** Ils peuvent se réunir aujourd'hui.

**Le sénateur Buckwold:** Le président n'est pas ici. Je fais partie de ce comité.

**Le sénateur McIlraith:** Lorsque la Chambre ne siège pas, le Comité de la régie intérieure, des budgets et de l'administration comprend le Leader du gouvernement, le chef de l'Opposition et le Président.

**Le sénateur Buckwold:** Ils peuvent donc nous autoriser à faire des dépenses.

**Le sénateur McIlraith:** Je le crois.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que l'on fait en général.

**Le président:** Je propose qu'on consulte les membres du comité directeur pour fixer une date qui leur convienne. Avez-vous des suggestions à faire quant aux dates qui conviendraient le plus au comité pour qu'il puisse se réunir au moins un, et si possible, deux jours?

Je crois savoir qu'on a préparé un exposé détaillé du projet de loi qui pourrait lui servir. Un exemplaire en a aussi été remis aux procureurs généraux des provinces et ainsi de suite. Cet exposé constituerait un bon point de départ pour le Comité. Je crois qu'on pourrait ensuite demander au ministre de nous faire connaître sa position à l'égard du projet que ses fonctionnaires peuvent présenter, et ce, en toute objectivité. J'imagine que cela prendrait deux jours consécutifs. Cette séance peut être tenue à n'importe quel moment, que ce soit la semaine prochaine ou la semaine suivante. J'ai parlé à certains membres du Comité et je crois comprendre que certains d'entre eux seront absents à partir du 12 juillet, de sorte que nous n'avons que deux semaines pour commencer.

**Le sénateur McIlraith:** Le ministre présenterait son mémoire à cette séance, qui serait une séance publique. Elle serait très importante et il faudrait en connaître la date à l'avance.

**Le sénateur Buckwold:** Puis-je proposer le lundi 11 juillet? Je dis cela un peu par égoïsme parce que je fais partie d'un petit comité qui doit se rendre à London et je ne serai pas de retour après cette date.

**Le président:** Le sénateur Nurgitz ne sera pas ici. Avez-vous quelque chose à ajouter, sénateur Balfour?

**Le sénateur Balfour:** Nous n'arriverons jamais à nous entendre sur une date, car je suis occupé ailleurs les 11, 12 et 13 juillet.

[Text]

**Senator Buckwold:** May I suggest Friday, July 8?

**The Chairman:** I believe we need two days.

**Senator Flynn:** I was hoping to be away from that date on.

**Senator Le Moyne:** I could not be free before July 11 if I have to replace Senator Riel. If I replace Senator Riel I would gladly sit, but I would hope that somebody more competent than myself would be there. It is a place for the jurists.

**The Chairman:** I understand that Senator Riel will be here and that the period that creates some difficulty for him is in September.

Do I take it that next week is out? Can we agree on July 7 and 8?

**Senator Frith:** I am replacing Senator Godfrey, so it does not matter to me.

**Senator Buckwold:** I would prefer July 7 and 8.

**The Chairman:** Would July 7 and 8 be agreeable?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I will communicate with the minister and ask him to set aside those dates.

There is now the question as to whether or not you wish to have the proceedings of today's meeting reported and published.

**Senator Flynn:** I would certainly want to keep a record of them, but I do not see the necessity for their being published.

**The Chairman:** I would have thought to the extent that it is possible the committee would want to be as open as it can be and only deal in a non-public manner where it is absolutely essential.

**Senator Frith:** I agree with that, Mr. Chairman. I believe the *prima facie* rule is that everything is public and everything is published. The burden for not doing so is on the person who proposes it.

**Senator Flynn:** This is not an *in camera* meeting.

**Senator Frith:** Aside from *in camera* meetings someone has to persuade me why it should not be reported.

**The Chairman:** Therefore, it will be reported.

**Senator Riley:** Will there be any *in camera* meetings?

**Senator Frith:** No. Any proposed *in camera* meetings have to be justified.

**The Chairman:** They will be reported.

**Senator Le Moyne:** Since the meetings are to be reported may I be authorized to consult with the two linguists in the Justice Department to handle the translation of which we spoke?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Le Moyne:** When do you want me to do that?

**Le président:** Aussitôt que possible, s'il vous plaît.

**Le sénateur Le Moyne:** Très bien.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Puis-je proposer le vendredi 8 juillet?

**Le président:** Je crois que nous avons besoin de deux jours.

**Le sénateur Flynn:** J'espérais être en vacances à partir de cette date.

**Le sénateur Le Moyne:** Je ne serai pas libre avant le 11 juillet si je dois remplacer le sénateur Riel. Je serai heureux de siéger au Comité à sa place, mais je préférerais qu'une personne plus compétente que moi le fasse. Cette question est du ressort des juristes.

**Le président:** Je crois savoir que le sénateur Riel sera ici et que c'est plutôt le mois de septembre qui pose pour lui des difficultés.

Dois-je conclure que la semaine prochaine est hors de question? Pouvons-nous nous entendre sur les 7 et 8 juillet?

**Le sénateur Frith:** Cela m'est égal, puisque je remplace le sénateur Godfrey.

**Le sénateur Buckwold:** Je préférerais les 7 et 8 juillet.

**Le président:** Est-ce que les 7 et 8 juillet vous conviennent?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Je ferai part de notre décision au ministre et je lui demanderai de réserver ces dates.

Nous devons maintenant décider si les délibérations de la réunion d'aujourd'hui seront consignées et imprimées.

**Le sénateur Flynn:** Je voudrais certainement qu'on les consigne, mais je ne vois pas la nécessité de les publier.

**Le président:** J'aimerais que le Comité soit aussi ouvert que possible et qu'il ne délibère en privé que lorsque c'est absolument nécessaire.

**Le sénateur Frith:** Je suis d'accord avec vous, monsieur le président. Je crois que la règle *prima facie* veut que tout soit public et que tout soit publié. C'est la personne qui propose de s'en écarter qui doit en assumer la responsabilité.

**Le sénateur Flynn:** Il ne s'agit pas d'une séance à huis clos.

**Le sénateur Frith:** À part les séances à huis clos, je voudrais bien savoir il ne devait pas y avoir de compte rend.

**Le président:** Donc il y en aura un.

**Le sénateur Riley:** Y-aura-t-il des séances à huis clos?

**Le sénateur Frith:** Non. Toute proposition visant la tenue de séances à huis clos doit être justifiée.

**Le président:** Elles seront consignées.

**Le sénateur Le Moyne:** Puisque les séances seront consignées, puis-je avoir l'autorisation de consulter deux linguistes du ministère de la Justice pour s'occuper de la traduction en question?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Le Moyne:** Quand voulez-vous que je le fasse?

**The Chairman:** As soon as possible, please.

**Senator Le Moyne:** Very well.



[Text]

**Senator Flynn:** Try to have the arrangements made for the next meeting.

**Senator McIlraith:** It would be helpful if you could indicate the time of the meeting you propose for Thursday morning.

**The Chairman:** What would you suggest?

**Senator McIlraith:** We would like to know ahead of time so we can make arrangements.

**Senator Flynn:** Senator McIlraith lives here but for those of us who reside out of town we would like to know of the meeting the day before it is called.

**The Chairman:** Would 10 o'clock on the morning of the 7th be acceptable?

**Senator Flynn:** Unless you advise us to the contrary.

**The Chairman:** You will receive a notice.

With regard to the meeting of the steering committee, do you wish to hold that today or the end of next week?

**Senator Buckwold:** Since I am a member of that committee, I would be happy to do it today.

**The Chairman:** We will take the next half hour then to deal with that business. This meeting is adjourned.

The committee adjourned.

Ottawa, Thursday, July 7, 1983

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 10 a.m. to consider the subject matter of the bill.

**Senator P. Michael Pitfield** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, before we hear from the minister there is one item of routine business to attend to. At its first meeting the steering committee recommended that a public notice be placed in the newspapers inviting the submission of briefs. We would like to get that done as quickly as possible.

**Senator Riley:** Mr. Chairman, I move that an advertisement be placed in a selection of Canadian newspapers to call for the submission of briefs to the committee.

**The Chairman:** Thank you, Senator Riley. Is that agreed, honourable senators?

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, will we not also be asking people to appear before the committee personally?

**The Chairman:** The advertisement, Senator Godfrey, will in fact do both. Perhaps I could provide you with a copy of the advertisement. If it is not satisfactory, you can let me know.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Essayez de faire les arrangements voulus pour la prochaine séance.

**Le sénateur McIlraith:** Il nous serait utile de connaître l'heure de la séance prévue pour jeudi matin.

**Le président:** Que proposez-vous?

**Le sénateur McIlraith:** Nous aimerions connaître l'heure à l'avance pour pouvoir nous arranger en conséquence.

**Le sénateur Flynn:** Le sénateur McIlraith habite ici, mais pour ceux qui viennent de l'extérieur, nous aimerions connaître la date de la séance la veille du jour où elle sera convoquée.

**Le président:** Est-ce que le 7 juillet à 10 heures vous conviendrait?

**Le sénateur Flynn:** Sauf avis contraire de votre part.

**Le président:** Vous en serez avisé.

En ce qui concerne la réunion du comité directeur, voulez-vous la tenir aujourd'hui ou à la fin de la semaine prochaine?

**Le sénateur Buckwold:** Je voudrais bien qu'on la tienne aujourd'hui parce que je fais partie de ce comité.

**Le président:** Nous consacrerons donc la prochaine demi-heure à cette question. La séance est levée.

La séance est levée.

Ottawa, le jeudi 7 juillet 1983

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité auquel a été renvoyé la teneur du projet de loi C-157, «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», s'est réuni ce jour à 10 heures pour examiner la teneur du projet de loi.

**Le sénateur P. Michael Pitfield** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, avant que le Ministre ne prenne la parole, nous devons nous occuper d'une question concernant les affaires courantes. A sa première réunion, le Comité de direction a recommandé de faire publier un avis dans les journaux pour inviter les intéressés à soumettre des mémoires. Nous voudrions que cela soit fait le plus tôt possible.

**Le sénateur Riley:** Monsieur le président, je propose que l'on fasse passer une annonce dans divers journaux canadiens pour demander à ce qu'on soumette les mémoires au Comité.

**Le président:** Merci, sénateur Riley. Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, ne demandons-nous pas également aux citoyens de se présenter en personne au Comité?

**Le président:** Notre annonce, sénateur Godfrey, leur demandera en fait de faire les deux. Peut-être pourrais-je vous faire parvenir un exemplaire de l'annonce. Si vous ne l'approuvez pas, vous me le ferez savoir.

*[Text]*

**Senator Godfrey:** If it will do both, Mr. Chairman, that is fine.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

**The Chairman:** Honourable senators, it was planned that this day and tomorrow the committee would receive an explanation of what the government proposes. That explanation would be introduced by the minister to be followed by a presentation by officials, probably throughout the day, after which the minister would return to answer questions that honourable senators might have to ask.

With that order of business, honourable senators, I would ask Mr. Kaplan to make his introductory remarks.

**Hon. Robert P. Kaplan, P.C., M.P., Solicitor General of Canada:** Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, I would first like to thank you for undertaking this important piece of work at a time of year usually not spent by you in Ottawa. It is a piece of work to which the government attaches great importance, the reform of our security intelligence system proposed in Bill C-157.

While all states gather security intelligence, very few, even among the most democratic countries, have a system which is established totally by their legislatures with the full and identified system of oversight and accountability involving judicial outside accountability and parliamentary review. That is what we are proposing for our system which, until now, has been based in some very important respects on cabinet and on ministerial directives.

The work should not be thought of as a creation of a new agency but as the continuation of an existing agency under what the government is proposing as improved terms and conditions, improved in that they provide a better balance of mandate and the powers of the agency on the one side with controls and outside and parliamentary and judicial review and accountability on the other side of the balance.

In this sense, Parliament's attention is required urgently because at stake is an ongoing operation of crucial importance to Canada's security as a nation. Some uncertainty has existed about the operation of national security since the Mackenzie Royal Commission recommended separation 12 years ago, a recommendation which was repeated by the McDonald Royal Commission in 1981. Eventually, uncertainty must reduce the effectiveness of any organization.

I view the work you have agreed to undertake as important in another sense as well. In a democratic society such as we have in Canada, effective security requires public understanding and public support. The government expects that your hearings and your debate of these proposals, which you are now undertaking, will lead to greater public appreciation of the need for an effective national security system and the

*[Traduction]*

**Le sénateur Godfrey:** Puisque ces deux demandes figureront dans l'annonce, monsieur le président, tout va très bien.

**Le président:** Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Honorables sénateurs, il avait été entendu qu'aujourd'hui et demain le Comité recevrait une explication de ce que propose le gouvernement. Tout d'abord le ministre prendrait la parole pour nous expliquer les intentions du gouvernement, ensuite divers fonctionnaires nous feraient un exposé qui durerait probablement toute la journée, après quoi le ministre reviendrait pour répondre aux questions que les honorables sénateurs pourraient vouloir lui poser.

Puisque nous allons procéder ainsi, honorables sénateurs, je vais maintenant prier M. Kaplan de s'adresser à nous.

**L'honorable Robert P. Kaplan, C.P., député, solliciteur général du Canada:** Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, je voudrais d'abord vous remercier de bien vouloir entreprendre un travail aussi considérable à une époque de l'année où vous n'êtes généralement pas à Ottawa. Le projet de loi C-157 auquel le gouvernement attache une grande importance vise à réformer notre service du renseignement de sécurité.

Si tous les États collectent des renseignements de sécurité, rares sont ceux, même parmi les pays les plus démocratiques, qui aient un système entièrement établi par leur Parlement, comportant des moyens qui permettent de veiller à ce que les responsables s'acquittent bien de leurs responsabilités, à ce que les tribunaux et le Parlement lui-même exercent un contrôle. C'est ce que nous proposons de faire pour notre système qui jusqu'à maintenant était fondé à certains égards, et non des moindres, sur les directives du Cabinet et des ministres.

Il ne faudrait pas considérer ce projet comme la création d'un nouvel organisme mais plutôt comme le développement d'un organisme déjà existant régi par de nouvelles modalités proposées par le gouvernement. Celles-ci constituent une amélioration en ce sens qu'elles permettent de maintenir un meilleur équilibre entre les éléments suivants: D'une part le mandat et les pouvoirs de l'organisme et d'autre part les contrôles extérieurs exercés par le Parlement et par les tribunaux pour garantir l'imputabilité.

En ce sens, il est nécessaire que le Parlement s'occupe de toute urgence de cette question parce que, ce qui est en jeu, c'est le fonctionnement continu d'un service d'une importance essentielle à la sécurité de la nation canadienne. Toute la question de la sécurité nationale inspire des doutes depuis que la Commission royale McKenzie a recommandé la séparation il y a 12 ans, recommandation qu'a reprise la Commission royale McDonald en 1981. Les doutes, lorsqu'ils persistent, finissent pas compromettre l'efficacité de toute organisation.

Le travail que vous avez accepté d'entreprendre est très important d'un autre point de vue également. En effet, dans une société démocratique comme le Canada, la sécurité ne peut être efficace que si le public en comprend l'importance et lui accorde son appui. Le gouvernement espère bien que les audiences que vous allez accorder ainsi que le débat dans lequel vous allez vous engager à propos de ces propositions



[Text]

requirements of such a system. The system must recognize fully as well the requirements of the democracy, and in particular the importance of the right to privacy of every individual which is the hallmark of the democracy.

I am very pleased with the schedule you have proposed, which will permit me to leave you now to attend cabinet. To explain the bill and to answer your questions for the day I should like to introduce Ted Finn, who will take my place, with your permission, in a moment. He is the Chairman of the Security Intelligence Transitional Group. With him will be Chief Superintendent Archie Barr of the Security Service of the RCMP, who has been seconded, through its working time, to the Security Intelligence Transitional Group.

I should also like at this introductory meeting to offer to make available to the committee and to each member of the committee the support of myself, of my office, of my ministry and of the agencies within my ministry. I should like to suggest to you that any questions you wish to ask concerning that type of support or assistance or advice ought to be directed to me. I will be glad to oblige you through my offices.

I want now to wish you well in your deliberations and to tell you that I look forward to returning tomorrow, following the initial exposition by the officials whom I have just introduced, to deal with policy issues.

Thank you, Mr. Chairman. Those are my introductory remarks.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, may I put one question to the minister as a result of his opening statement?

Mr. Minister, when you were mentioning the various groups who had recommended this change, I was a little startled to hear you say something to the effect that not knowing where it is going reduces the effectiveness of any organization. Were you implying that the RCMP, during this transitional period, has not been operating effectively? Is that a matter of concern to you?

**Hon. Mr. Kaplan:** I have been able to answer that question by categorically assuring the Canadian people through questions in the House of Commons that the security service of the RCMP at present provides effectively for our national security. The government responded to the Mackenzie recommendation of separation by proposing a system of "civilianization" in which they hope to make the security service housed within the RCMP more separate, more in keeping with a non-police intelligence-gathering type of organization.

The fact that the McDonald Commission was necessary, together with the results of that commission, suggests that separation may have been a good idea as far back as 1969,

[Traduction]

amèneront le public à mieux comprendre le fait que nous avons besoin d'un système de sécurité nationale efficace et que ce système a des exigences particulières. Mais le système en question doit tenir compte des règles de la démocratie et en particulier du fait que, dans toute démocratie qui se respecte, chaque citoyen a le droit d'être protégé contre les intrusions dans sa vie privée.

Je suis très heureux de l'emploi du temps que vous avez proposé, car il me permettra de me rendre à la séance du Cabinet. Pour vous expliquer le projet de loi et répondre à vos questions aujourd'hui, je voudrais vous présenter M. Ted Finn qui me remplacera tout à l'heure, avec votre permission. Il est directeur du Groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité. Il sera accompagné de M. Archie Barr, surintendant principal des Services de sécurité de la Gendarmerie royale et détaché auprès du Groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité pour la durée de son mandat.

Je voudrais aussi, à cette réunion préliminaire, offrir au Comité et à chacun de ses membres mon appui personnel, celui de mon bureau, de mon Ministère et des organismes qui en dépendent. Je voudrais vous suggérer de m'adresser personnellement toutes les questions que vous désirez poser lorsque vous aurez besoin de soutien, d'aide ou de conseils. Ce sera un plaisir pour moi et pour mon personnel d'essayer de vous satisfaire.

Je vous souhaite beaucoup de succès dans vos délibérations et serai très heureux de revenir demain pour traiter des questions de politique à suivre, une fois que mes collaborateurs que je viens de vous présenter vous en auront déjà exposé les grandes lignes.

Je vous remercie, monsieur le président. C'est tout ce que j'avais à dire à ce stade.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, pourrais-je poser au Ministre une question qui découle de ce qu'il vient de dire?

Monsieur le Ministre, lorsque vous avez parlé des divers groupes qui avaient recommandé ce changement, vous avez dit à ma grande surprise que, lorsqu'on n'avait pas de buts précis, on ne pouvait espérer qu'une organisation soit très efficace. Vouliez-vous dire par là que la Gendarmerie royale n'a pas assuré un service très efficace durant cette période de transition? Est-ce que cela vous inquiète?

**L'honorable M. Kaplan:** J'ai déjà pu répondre à cette question à la Chambre des communes en affirmant catégoriquement au peuple canadien que la Gendarmerie royale assure actuellement notre sécurité nationale de façon efficace. Afin de donner suite à la proposition Mackenzie, le gouvernement a proposé de faire rentrer le Service de Sécurité dans un cadre civil. Il espère ainsi pouvoir un peu le séparer de la Gendarmerie royale de façon à lui donner le lest nécessaire à un organisme chargé d'amasser des renseignements qui ne sont pas réellement l'affaire de la police.

Le fait que nous ayons dû créer la Commission McDonald et les conclusions auxquelles elle a abouti donnent lieu de penser que cette séparation était peut-être une bonne idée dès 1969,

[Text]

when it was first recommended. In any event, I do not hesitate to suggest that, today, there is within the RCMP a degree of uncertainty about the direction in which that organization will be moving. While I can assure you that the security of Canada is being effectively maintained, the sooner this course is established and the sooner Parliament reaches conclusions about the future of the security service of the RCMP, the better for Canada's national security.

**Senator Buckwold:** That clears my mind on that subject. Thank you.

**The Chairman:** The minister will be back to talk further on this and other topics.

**Hon. Mr. Kaplan:** Just before I leave, Mr. Chairman, I should like the record to show that my Deputy Minister, Mr. Gibson, has been with me this morning.

**The Chairman:** Honourable senators, we will now hear from Mr. Finn and Mr. Barr.

Perhaps I should say to honourable senators who were not present at the organizational meeting of the committee that the committee felt that it would be useful to begin its hearings with what might be called a technical briefing on what the bill contains and what the government intends to achieve with the bill.

As I understand it, Mr. Finn, the presentation that you are about to give is a version of what you have, in fact, presented to the caucuses of both the government and the opposition in the House of Commons, and which you may have given to the provincial attorneys general. Perhaps you might explain that last point to the committee.

**Mr. T. D'Arcy Finn, Q.C., Executive Director of the Security Intelligence Transitional Group:** Thank you, Mr. Chairman and senators. That last statement is, by and large, true. Mr. Barr and I have both had occasion, during the course of the last six to seven weeks, to speak about the bill which has been introduced in the House of Commons. We have had occasion to meet with a number of attorneys general across Canada and also to meet with the caucus committee of the Conservative Party of Canada in the House of Commons and with the caucus committee of the Liberal Party of Canada. As to whether or not this particular presentation will mirror these presentations, that remains to be seen. Nevertheless, I think it is important, in both what I and Mr. Barr have to say, to at least cover the main issues that were dealt with in the other sessions which I have had the privilege and pleasure of attending.

**Senator Godfrey:** When you say you made a presentation to the other attorneys general, was that before the presentation of the draft bill, or after?

**Mr. Finn:** We had discussions just immediately prior to the presentation of the legislation in the House of Commons, and when I say "we" the honourable the Solicitor General was meeting with the attorneys general during that particular

[Traduction]

année où elle a été recommandée pour la première fois. De toute façon, je n'hésite pas à affirmer qu'aujourd'hui il y a au sein de la Gendarmerie royale une incertitude quant à la direction que cet organisme devra suivre. Même si je puis vous assurer que la sécurité du Canada est actuellement garantie, il serait néanmoins avantageux pour la sécurité nationale que ce nouvel organisme soit établi le plus tôt possible et que le Parlement se prononce au plus tôt sur l'avenir du Service de sécurité de la Gendarmerie royale.

**Le sénateur Buckwold:** Voilà qui dissipe tous mes doutes sur ce sujet. Merci.

**Le président:** Le ministre reviendra pour nous en dire plus sur ce sujet ainsi que sur d'autres.

**L'honorable M. Kaplan:** Avant de partir, monsieur le président, je voudrais qu'il soit officiellement noté que mon sous-ministre, M. Gibson, m'accompagnait ce matin.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous allons maintenant céder la parole à MM. Finn et Barr.

Peut-être devrais-je dire pour la gouverne des honorables sénateurs qui n'assistaient pas à la première réunion du Comité que celui-ci a cru bon de se faire expliquer à ces réunions préparatoires, au début des audiences, l'aspect technique en quelque sorte du projet de loi, dont il nous a été donné un aperçu, pour que nous sachions ce que le gouvernement se propose de faire.

Si je comprends bien, monsieur Finn, l'exposé que vous vous préparez à nous faire n'est qu'une version de celui que vous avez fait au caucus du gouvernement et de l'Opposition à la Chambre des communes et que vous avez probablement fait aux procureurs généraux des provinces. Peut-être pourriez-vous l'expliquer aux membres du Comité.

**M. T. D'Arcy Finn, c.r., directeur exécutif du Groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité:** Merci, monsieur le président et messieurs les sénateurs. Ce que vous venez de dire est dans l'ensemble vrai. M. Barr et moi-même avons eu tous les deux l'occasion, au cours des six ou sept dernières semaines, de parler du projet de loi qui a été présenté à la Chambre des communes. Nous avons pu en discuter avec un certain nombre de procureurs généraux de tout le Canada, avec le comité du caucus du Parti conservateur du Canada à la Chambre des communes, ainsi qu'avec le comité du caucus du Parti libéral du Canada. Quant à savoir si l'exposé d'aujourd'hui ne sera qu'un reflet des discussions antérieures, nous verrons bien. Néanmoins, je crois qu'il est important que M. Barr et moi-même traitions au moins des questions principales qui avaient déjà été traitées au cours des autres sessions auxquelles j'ai eu le privilège et le plaisir d'assister.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez dit que vous aviez exposé cette question aux autres procureurs généraux: Était-ce après que la version originale du projet de loi eut été présentée, ou avant?

**M. Finn:** Nous en avons discuté juste avant que la loi ne soit présentée à la Chambre des communes; quand je dis nous, je veux dire par là que l'honorable Solliciteur général s'entretenait avec les procureurs généraux pendant cette période et que j'assistais aux séances et participais aux discussions.



[Text]

period of time, and I was present with him and participated in those discussions.

**Senator McIlraith:** Perhaps there is something we should clear up now. You are putting forward this statement as a proponent of the bill, I presume?

**Mr. Finn:** Yes sir.

**Senator McIlraith:** I would like to ask the chairman if we have anyone present who is not related to a proponent of the bill, to look at the bill from the point of view of the interests of the committee? Have we any counsel present here? The question was raised at the last meeting.

**The Chairman:** Senator, that was raised at the last meeting and discussed in the steering committee. In that steering committee, I was instructed to approach the Parliamentary Library and the Parliamentary Centre, and also all present were to consider the availability of counsel from the private sector, and that issue is again to be taken up at lunch today when the steering committee meets. At the steering committee meeting, I am going to propose that we allot an adequate period of time to make a report from the steering committee to this committee during the next two days where this issue can be discussed, and the wishes of senators with regard to counsel can be decided upon.

**Senator McIlraith:** Thank you very much.

**The Chairman:** Just before you commence, Mr. Finn, with respect to Senator McIlraith's question regarding proponents, I understand that, as civil servants, you are here to describe what the government is proposing and, in that sense, you are proponents?

**Mr. Finn:** Yes sir, that is the point I was just about to make.

**Senator McIlraith:** That is the sense in which I intended to use the word.

**Senator Flynn:** He is bound by the government's decision.

**Mr. Finn:** In that respect, Mr. Chairman and senators, in dealing with some of the issues during the course of my discussion with you, it may be that I will have to defer certain questions which would be of a policy nature to the minister when he returns tomorrow, and perhaps on subsequent occasions.

Mr. Chairman, if I may begin then, on August 25, 1981, the Solicitor Gen announced that, following the publication of the report of the McDonald Commission of Inquiry, the government had taken a decision to separate the security service from the Royal Canadian Mounted Police. On that particular occasion, the Solicitor General, in dealing with the issue at a press conference, indicated that the government had arrived at its decision to establish a civilian agency because it was persuaded by the experience of some 40 years, by the report of the Commission of Inquiry and also by the report of the earlier

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Il y a peut-être une chose que nous devrions tirer au clair dès maintenant. Vous allez faire cette allocution en tant que défenseur du projet de loi, je suppose?

**M. Finn:** Assurément monsieur.

**Le sénateur McIlraith:** Je voudrais demander au président s'il y aurait quelqu'un ici qui ne soit nullement relié aux partisans de ce projet de loi et qui puisse l'examiner du point de vue des intérêts du Comité. Avons-nous un conseiller ici présent? Cette question a été soulevée lors de la dernière réunion.

**Le président:** Monsieur le sénateur, cette question a été soulevée à la dernière séance et discutée aux réunions du comité de direction. On m'a prié de communiquer avec la Bibliothèque du Parlement et le Centre parlementaire et on a demandé à toutes les personnes présentes de voir s'il était nécessaire de retenir les services d'un conseiller du secteur privé. Cette question doit d'ailleurs être à nouveau discutée à l'heure du déjeuner aujourd'hui, lorsque le Comité de direction se réunira. À la réunion de ce Comité, je vais proposer que nous réservions une période de temps suffisante pour adresser le rapport du comité de direction à ce Comité-ci au cours des deux prochains jours pour que cette question puisse y être discutée et pour que nous puissions donner suite aux vœux des sénateurs qui désirent obtenir un conseiller.

**Le sénateur McIlraith:** Merci beaucoup.

**Le président:** Avant que vous ne commenciez votre allocution, monsieur Finn, je voudrais vous dire qu'en ce qui concerne la question du sénateur McIlraith, je crois comprendre que, en tant que fonctionnaires, vous êtes ici pour nous exposer la proposition du gouvernement et qu'en ce sens vous vous en faites les apôtres.

**M. Finn:** En effet, monsieur, c'est justement ce que j'allais dire.

**Le sénateur McIlraith:** Et c'est bien pourquoi j'ai dit que vous vous faisiez apôtres de ce projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Il est lié par les décisions du gouvernement.

**M. Finn:** Pour cette raison, monsieur le président et mes- sieurs les sénateurs, lorsque je traiterai de certains sujets, il se peut que je doive laisser en suspens certaines questions de nature politique jusqu'au retour du Ministre demain ou peut-être même plus tard.

Monsieur le président, je vais commencer en disant que, le 25 août 1981, le Solliciteur général a annoncé que, à la suite de la publication du rapport de la Commission d'enquête McDonald, le gouvernement avait pris la décision de détacher le service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada. À cette occasion, le Solliciteur général, qui traitait de la question à une Conférence de presse, avait indiqué que le gouvernement était arrivé à la décision d'établir un organisme civil parce que son expérience d'une quarantaine d'années, de même que le rapport de la Commission d'enquête et le rapport dressé par

*[Text]*

commission of inquiry respecting the changing nature of the security requirements, that it was essential to take that step. At the same time and on the same day, the Solicitor General announced the establishment of what has come to be known as the Security Intelligence Transitional Group. Originally it was under the direction of Mr. Fred Gibson, who is now the Deputy Solicitor General, and as of September 1, 1982, it has been under my direction.

Mr. Barr has been with the Security Intelligence Transitional Group since its inception, on secondment from the Royal Canadian Mounted Police. He and I, together with a small team of officials, have, in furtherance of the commitment made by the government on August 25, 1981, been involved in a consideration of the McDonald Commission Report and its recommendations. We have also been involved in the preparation of position and discussion papers which ultimately went before ministers and became policy decisions of the Government of Canada, and led to the preparation and drafting of what has come to be Bill C-157, introduced in the House of Commons on May 18 of this year.

During the course of the work of the transitional group in examining the reports of the McDonald Commission—and indeed of the Mackenzie Commission—we were also driven to examine the existing situation in a number of other countries in the western world. As the minister stated to you earlier this morning, virtually every country in the western world—and indeed virtually every country in the Eastern Bloc—has a security intelligence organization of some kind or another. Canada has had such an organization for many years, housed in the Royal Canadian Mounted Police, initially as a special branch and later and continuing until today, as a national division of the national police force.

When we began our deliberations, we were driven not just by the experience of the previous 40 years, as the minister said in his statement of August 1981, but also by the experience in other countries and by some of the very compelling arguments which have been advanced in the previous number of years before two commissions of inquiry established to examine security and related issues in Canada. Both of these commissions determined that a separate and civilian security intelligence organization ought to be established in Canada. They were explicit in saying that the organization would be better housed outside of a police force or law enforcement agency—in this case, the Royal Canadian Mounted Police.

**Senator Nurgitz:** Can you give us the reasons why?

**Mr. Finn:** Yes sir, I can give you a number of reasons. I think it reflected a recognition that there is a fundamental difference in the objectives of law enforcement and the objectives of security intelligence.

*[Traduction]*

une Commission d'enquête précédente sur l'évolution de la situation dans les services de renseignements l'avaient convaincu qu'il était essentiel de prendre cette mesure. De plus, le même jour, le Solliciteur général avait annoncé la création de ce qui allait être connu sous le nom de Groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité. Originellement dirigé par M. Fred Gibson, qui est actuellement l'adjoint du Solliciteur général, ce groupe est depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1982 placé sous ma direction.

M. Barr fait partie du Groupe de transition depuis sa fondation après avoir été détaché de la Gendarmerie royale du Canada. Lui et moi, avec l'aide d'un petit groupe de collaborateurs, avons, de concert, pour honorer l'engagement pris par le gouvernement le 25 août 1981, analysé le rapport de la Commission McDonald et plus particulièrement ses recommandations. Nous avons également participé à la préparation de documents, de prises de position et de discussions qui ont été ensuite adressés au Ministre et que le gouvernement du Canada a décidé d'adopter comme politique. Tout ceci a conduit à préparer et à rédiger le projet de loi C-157, lequel a été présenté à la Chambre des communes le 18 mai de cette année.

Au cours des travaux qu'a effectués le Groupe de transition pour examiner les rapports de la Commission McDonald et aussi la Commission McKenzie, nous avons été amenés à examiner la situation qui existe actuellement dans un certain nombre de pays occidentaux. Comme le Ministre vous l'a déclaré ce matin, pratiquement tous les pays de l'Ouest et, en fait, pratiquement tous ceux de l'Est ont un service de renseignement de sécurité sous une forme ou sous une autre. Le Canada a depuis de nombreuses années de service qui se trouve dans les locaux de la Gendarmerie royale du Canada dont il n'était à l'origine qu'une direction spéciale et qui plus tard est devenu une division nationale de la police canadienne, ce qu'il est encore à l'heure actuelle.

Au début, nos délibérations étaient inspirées non seulement par l'expérience que nous avons acquise au cours des quarante années précédentes, comme l'a fait remarquer le ministre dans sa déclaration d'août 1981, mais aussi par l'expérience d'autres pays ainsi que par des arguments très persuasifs qui ont été avancés durant la période précédant l'établissement de deux commissions d'enquête chargées d'examiner les questions de sécurité et les questions connexes au Canada. Ces deux commissions avaient conclu qu'on devrait établir au Canada un service du renseignement de sécurité, séparé et civil. Elles ont ajouté expressément que cet organisme devrait de préférence être situé dans des locaux autres que ceux de la police ou des services chargés de la mise en vigueur des lois, en ce cas, la Gendarmerie royale.

**Le sénateur Nurgitz:** Pouvez-vous nous en donner les raisons?

**M. Finn:** Certainement monsieur, je peux vous en donner plusieurs. Je crois que tout d'abord on s'est rendu compte qu'il y avait une différence fondamentale entre les objectifs que s'assignent les forces chargées du maintien de l'ordre et de l'application des lois et ceux que s'assignent les services du renseignement de sécurité.



*[Text]*

Perhaps I could explain. The primary objective of a law enforcement activity is to search for the commission of crimes or other offences, either federal or provincial, and prosecute the offenders.

The primary objective of a security intelligence organization is to inform the government, which is responsible for the security intelligence service in the country, of those things which are deemed to be, by definition or by policy, threats to the security of the country. Therein lies a fairly fundamental difference between police or law enforcement work on the one hand and security intelligence on the other, but that is not the only difference.

It has been recognized—and McDonald and Mackenzie both spoke of this particular issue—that security intelligence work must be more policy sensitive than the work of a law enforcement agency. By that I simply mean that it is recognized that there is a responsibility of government to keep itself informed regarding threats to security, to have a much more hands-on approach, or take a much more hands-on approach, to those particular issues by the instrumentality of policy, by development of legislation, or by other means.

Thirdly—and again there was a great deal of discussion, particularly by the McDonald Commission report on this issue—is the fact that the mechanisms for controlling operations of a security intelligence service have been deemed to be different, and probably necessary at different levels than for law enforcement organizations. Perhaps I could illustrate that point.

One of the major controls over a law enforcement activity is seen in the dealing with those issues by the courts. When a law enforcement organization—a police force—investigates the commission of a crime, it is clearly intended that the perpetrator of that particular crime is to be brought before the courts and the issue is to be dealt with before the courts. That is a measure of control over the police force engaged in that particular operation.

Prosecution is not an objective of security intelligence: it may be a result, but it is not an objective of security intelligence operations. Nonetheless, experience has taught us, and analysis has shown us, that controls which may be required over a security intelligence organization are different and may, in fact, be greater, and may involve—and do involve—a great many more levels or elements within a control system, and I will be talking more about that shortly.

Those are three basic reasons. There are others which I would hope to deal with as I move through the development or exposition of the model that we have arrived at.

Mr. Barr indicates that he would like to add one point.

**Mr. Archie Barr, Chief Superintendent, Policy Development of the Security Intelligence Transitional Group:** I should like to add one point, and it is one that is covered both by the Mackenzie and McDonald Commission which I think endorses.

*[Traduction]*

Je m'explique. Le premier objectif du service d'ordre est de chercher à appréhender les criminels ou les auteurs d'autres délits au niveau fédéral ou provincial et de les traduire en justice.

Par contre l'objectif principal du service du renseignement de sécurité est d'informer le gouvernement qui est responsable dans ce domaine de tout ce qui est considéré, par définition ou à la suite de la politique adoptée, comme une menace pour la sécurité du pays. C'est là la différence fondamentale entre le travail qu'effectue la police ou les forces de l'ordre d'une part et les services du renseignement de sécurité d'autre part, mais ce n'est pas là la seule différence.

Il est généralement admis (et McDonald et Mackenzie ont tous les deux exprimé ce point de vue) que le travail effectué par les services du renseignement de sécurité doit être beaucoup plus sensible à l'aspect politique que ne l'est le travail effectué par les forces de l'ordre. Ce que je veux dire par là, c'est qu'on estime généralement que c'est au gouvernement qu'il incombe de s'informer de tout ce qui pourrait menacer la sécurité nationale, d'assurer son contrôle sur des questions particulières en adoptant une politique et des lois ou par tout autre moyen.

Troisièmement (encore une fois cette question a suscité pas mal de discussion en particulier par la Commission McDonald), les mécanismes utilisés pour contrôler les activités du service du renseignement de sécurité sont différents et doivent probablement être utilisés à des niveaux différents de ceux des forces de l'ordre. Je pourrais peut-être vous en donner un exemple.

L'un des principaux moyens permettant de contrôler les forces de l'ordre, c'est l'intervention des tribunaux. Lorsque les forces de l'ordre (la police) enquêtent, c'est clairement avec l'intention d'amener le criminel devant les tribunaux pour l'y faire juger. On a ainsi un moyen de contrôle non seulement sur le criminel, mais aussi sur la police qui s'est occupée de ce cas en particulier.

Par contre, les services de renseignement de sécurité n'ont nullement l'intention de traduire quiconque en justice. Ils peuvent certes obtenir ce résultat, mais ce n'est pas là leur objectifs. Néanmoins, l'expérience nous a enseigné, et l'analyse nous a démontré, que les contrôles qu'il peut être nécessaire d'exercer sur les services du renseignement de sécurité sont différents et peuvent en fait être plus stricts et s'appliquer à un plus grand nombre de niveaux ou d'éléments au sein du système de contrôle. C'est d'ailleurs sur quoi je vais m'étendre un peu plus longuement tout à l'heure.

Je viens de vous donner trois raisons essentielles. Il y en a d'autres que je vous ferai connaître au fur et à mesure de l'exposé que je vous ferai du modèle auquel nous sommes parvenus.

M. Barr aimerait bien ajouter quelque chose.

**M. Archie Barr, surintendant principal, Politique de sécurité du groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité:** En effet, je voudrais ajouter un argument qui a été invoqué dans les deux commissions Mackenzie et McDonald et

*[Text]*

quite strongly this; that is, the nature of the work of the security intelligence service requires a different individual in terms of qualifications and training. It also involves perhaps even different attitudes towards the work that the individual does. I think that that will become important as we move into the late 1980s and beyond because it can be seen, looking back in history, that the nature of the security threat has changed to the point where a great deal more sophistication is required in the analysis of that threat. Both commissions look at that point in terms of the problems the current security services faces—that is, the question of its analytical capability.

I think it is almost unfair to ask a police organization to develop that type of analytical capability when it, in many ways, moves away from the fundamentals of law enforcement.

If one looks at the situation historically, one will see that we have had a security intelligence organization in this country back as far as 1864, back to Sir John A. Macdonald's era, back, in fact, beyond the formation of the Royal Canadian Mounted Police. What was then within the old Dominion Police Force was gathered up into the RCMP when it was formed, and the RCMP found itself moving more into this field because of the activities it got involved in during World War I and World War II.

If one looked at the history of those activities, I think it would be fair to say that one would see most of the activities of the force in that era being aimed at the prosecution of people and the detention of individuals who were possibly sympathetic towards a clearly defined enemy.

The events of World War II were again a repetition of an increase in that type of activity with the detention of those who agreed with Nazi philosophy, Fascist philosophy, and a growing threat from the revolutionary problems created by the growth of the Communist Party. But the fundamental thread running through the RCMP activities in those fields was the development of lists of people who should be interned in the event of hostilities, and provisions for the actual protection of vital points across the country, all of which were very much war-time problems.

As the force came out of the Second World War there came about the revelations of the Gouzenko affair, which began to change the picture considerably, but even looking back at the royal commission which took place in 1946, and looking at the role that the RCMP played in that commission, I think one could see that, again, the nature of its work was to develop cases that could be taken to court so that people involved in espionage could be prosecuted.

The nature of security changed all the time, and I think that some would see the period of 1968 as being a watershed for the western world. There has been a considerable number of articles written on this, particularly in relation to the problems

*[Traduction]*

qui est le suivant: par la nature même du travail qu'il accomplit, le service du renseignement de sécurité demande un personnel ayant des qualités et une formation différente. Et même l'attitude envers le travail de chaque individu doit peut-être être différente. Je crois que cette question deviendra de plus en plus importante au cours de cette décennie et même au-delà, parce qu'on constate, en regardant en arrière, que le risque que court notre sécurité a changé de nature au point où il faut se montrer beaucoup plus perspicace quand on examine les éléments qui constituent cette menace. Les deux commissions ont examiné la question en fonction des problèmes qui se posent actuellement pour le service du renseignement de sécurité, et le problème c'est de savoir si ce service a la capacité d'analyse qui convient.

Or, je trouve qu'il serait presque injuste de demander à la police d'acquiescer ce pouvoir d'analyse alors qu'à bien des égards cela n'a rien à voir avec les principes régissant le maintien de l'ordre.

Si on examine la situation depuis ses origines, on constate que le service de renseignement de sécurité dont nous disposons dans notre pays remonte à l'année 1864, c'est-à-dire à l'époque de Sir John A. MacDonald, époque qui est d'ailleurs antérieure à la création de la Gendarmerie royale du Canada. Ce qui faisait alors partie du vieux corps de police du Dominion a été incorporé à la Gendarmerie royale du Canada lorsqu'elle a été formée, et cette dernière a dû pénétrer dans ce domaine à cause des activités auxquelles elle s'est trouvée mêlée durant la Première et la seconde Guerres mondiales.

A propos de ces activités, je crois que, dans ce domaine, la Gendarmerie avait surtout pour mission d'appréhender et d'inculper les individus qui éprouvaient quelque sympathie envers un ennemi notoire.

Les événements de la seconde Guerre mondiale ont connu une recrudescence de ce type d'activités, alors que les adeptes de l'idéologie nazie, du fascisme étaient mis en prison et que la croissance du parti communiste posait un problème en laissant planer la menace de révolution. Mais une des activités principales de la Gendarmerie royale dans ce domaine consistait à établir des listes de personnes qui devraient être internées en cas d'hostilité et à prendre des mesures pour protéger des points essentiels à notre pays, en d'autres termes la Gendarmerie devrait résoudre le genre de problèmes qui se posent en temps de guerre.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, éclata l'affaire Gouzenko qui donna aux événements une tournure particulière. Mais quand on examine le rôle que la Gendarmerie royale a joué dans la Commission qui a été créée en 1946, on constate encore une fois, me semble-t-il, que la Gendarmerie avait surtout pour tâche d'établir des dossiers à adresser aux tribunaux de telle sorte que les espions pourraient être poursuivis.

La sécurité change constamment d'aspect et je crois que l'on peut considérer l'année 1968 comme une croisée des chemins pour le monde occidental. En effet, il y a eu un nombre considérable d'articles écrits sur ce sujet, particulièrement en



[Text]

the American security intelligence service went through as it tried to adjust.

We turned a corner, if you like, around 1968, beginning with the student riots in Paris, and the events in the United States that seemed to spill across the border in the early 1970s. I think some people will argue that western security intelligence organizations, and certainly western police forces, were having difficulty adjusting to the types of security threats that arose. There was a greater demand for a higher level of sophistication, a greater analysis of the problems, and greater emphasis on the qualifications of the people involved.

I think that that created strains, if you like, on the current security service in trying to operate within the framework of a police force. That is one of the reasons the Mackenzie Commission—and it is interesting to note that the Mackenzie Commission did not talk about terrorism as a threat to security—recognized the need for greater analysis. That was certainly endorsed and amplified by the McDonald Commission, which led them, with all other considerations, to the conclusion that we are probably better off in terms of both the development of the type of intelligence the government needs to deal with security threats, and in terms of the difficulties of having security service within our national police force, by having a separate service.

**Senator Godfrey:** May I ask a supplementary question, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Not knowing what you would like to ask, I hesitate to say no. I think it would be best to hear the complete presentation. What do you think, Mr. Finn?

**Mr. Finn:** I am in your hands, Mr. Chairman. It occurred to me, as Mr. Barr was speaking, that I should like to add one point to the answer I gave.

**Senator Buckwold:** My particular question is, I think, quite fundamental. Why is one better than the other, or why do we need a change? If Senator Godfrey's question is supplementary to mine, I think it should be heard now.

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, subject to what the witness may wish to say by completing the answer of his colleague, may I suggest that we should hear the complete presentation and then start questioning. If we do not do that, it seems to me we could end up hearing many important side issues but marring the quality of the picture we are seeking to obtain.

**The Chairman:** Thank you, senator. Mr. Finn?

**Mr. Finn:** As one examines the issue of security, a great number of questions come to mind, questions which have to be answered before decisions may be taken with regard to what type of model or system should be put in place to govern the operations and management of security intelligence activities in a country such as ours. Those questions were asked not only

[Traduction]

ce qui concerne les problèmes qui se sont posés pour le service du renseignement de sécurité américain lorsque ce service a essayé de s'adapter à la situation nouvelle.

L'année 1968 est une date marquante: il y a d'abord eu Les émeutes des étudiants à Paris et des événements aux États-Unis qui semblent avoir débordé les frontières au début des années 1970. Il y a sans doute des gens pour affirmer que les services du renseignement de sécurité dans les pays de l'Ouest, sans nul doute les corps policiers, ont eu du mal à s'adapter à la sorte de menace qui pesait alors sur la sécurité. De plus en plus on exigeait davantage de perspicacité, plus de pénétration dans l'analyse des problèmes, et un personnel plus qualifié.

Cela n'est pas allé sans créer des tensions dans le service du renseignement de sécurité qui essayait de s'acquitter de sa tâche au sein d'un corps policier. C'est une des raisons pour lesquelles la Commission McKenzie—et il faut noter que cette commission ne voyait pas dans le terrorisme une menace à la sécurité—recommandait que l'on procède à une analyse plus approfondie de la situation. Ce point de vue a d'ailleurs été partagé par les membres de la Commission McDonald qui ont même surenchéri en concluant notamment qu'il valait mieux créer un service séparé pour développer le type de service de renseignement dont le gouvernement avait besoin pour assurer la sécurité, étant donné qu'il était difficile d'établir un service du renseignement de sécurité au sein du corps policier national.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je poser une question supplémentaire, monsieur le président?

**Le président:** Comme je ne sais pas ce que vous allez demander, j'hésite à refuser. Mais il me semble qu'il vaudrait mieux attendre la fin du discours. Qu'en pensez-vous, monsieur Finn.

**M. Finn:** Comme il vous plaira, monsieur le président. Pendant que M. Barr parlait, j'ai tout à coup songé que j'aimerais bien ajouter une chose à la réponse que j'ai donnée.

**Le sénateur Buckwold:** La question que j'ai l'intention de poser est, je trouve, fondamentale; c'est celle-ci: Pourquoi un système serait-il mieux que l'autre et pourquoi faut-il en changer? Si la question du sénateur Godfrey ne fait que compléter la mienne, il devrait, à mon avis, la poser maintenant.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, à moins que le témoin ne veuille dire quelque chose qui ne fasse que compléter la réponse donnée par son collègue, j'aimerais suggérer que nous écoutions le discours au complet avant de poser des questions. Sans cela, nous courons le risque de nous engager dans des digressions sur des points qui seront peut-être importants mais qui nuiront à la qualité de l'ensemble que nous voudrions obtenir.

**Le président:** Merci, monsieur le sénateur. M. Finn?

**M. Finn:** Quand on examine tout le domaine de la sécurité, on ne manque pas de se poser un certain nombre de questions qui doivent être résolues avant que l'on puisse décider quel type de modèle ou de système il faudra adopter pour assurer le fonctionnement et la gestion des activités du Service du renseignement de sécurité dans un pays tel que le nôtre. Ces

[Text]

by the Mackenzie Commission and the McDonald Commission, but also by the Security Intelligence Transitional Group during the course of the work that it was charged with doing by the Solicitor General in August of 1981. The work was to be framed or set against five principles which had been outlined to the Security Intelligence Transitional Group in August of 1981. I think it would be useful to place those principles before you, because in a very real way, what has been done and what has emerged is in furtherance of those principles and in furtherance of one of two other major principles that I will also speak about in a moment or two. The five principles against which the work of the Security Intelligence Transitional Group were to be advanced are as follows: First, to ensure that Canada has an effective security intelligence agency capable of providing information essential to the maintenance of security; second, the agency must have an adequate legal framework within which to conduct its activities in accordance with the rule of law and with full recognition of the right of democratic consent; third, the agency must have a management system that ensures effective internal accountability and respect for law; fourth, the agency's mandate and the activities of the agency must be effectively accountable to ministers responsible to Parliament; fifth, there must be adequate external review machinery to ensure that the agency has not abused its powers or been misused by government.

**The Chairman:** If I may intervene, I think honourable senators will find it useful rather than taking notes to refer to page 2 of a publication which I believe has been circulated entitled "Canadian Security Intelligence Services."

**Mr. Finn:** I will be making a number of references to that particular document and I think it would be useful to honourable senators if that could be followed.

Taking those five principles alone was not enough because we had to recognize and accept that there were really two other competing principles of fundamental importance to the entire issue of the development of a new system for security intelligence in this country.

The two competing principles which really flow through the whole piece, and are present at every stage of the debate and the discussion, may be found in a very short quote from McDonald which you can find on page 5 of the document which the chairman has just referred to. At the top of that page you will see the following:

- (i) the obligation of the state to protect itself from threats to its existence, and
- (ii) the rights and freedoms of citizens.

Those two fundamentals provide enormous competition within any consideration of security intelligence activities as we discovered very early in the game. One had always to keep those two things in mind because they were important and critical. They give rise to enormously complex and difficult questions that also have to be resolved in terms of the building or the development of a system to govern the activities of an organization such as the security service.

[Traduction]

questions ont été posées non seulement par les Commissions Mackenzie et McDonald, mais aussi par le Groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité durant la durée du mandat qui lui a été confié par le Solliciteur général en août 1981. La tâche de ce groupe devant se conformer à cinq principes qui lui avaient été communiqués en août 1981. Je crois utile de vous exposer les principes en question parce que, en réalité, tout ce qui a été accompli l'a été en accord avec ces principes, notamment avec un ou deux des principaux dont je parlerai tout à l'heure. Les cinq principes dans le cadre duquel le Groupe de transition devait opérer sont les suivants: premièrement s'assurer que le Canada a un organisme efficace du renseignement de sécurité, capable de fournir une information essentielle au maintien de la sécurité. Deuxièmement, l'organisme doit disposer d'un cadre juridique dans lequel peuvent s'inscrire ses activités de façon à ne pas violer la loi et à se savoir soutenu par la nation, comme il convient dans un pays démocratique. Troisièmement, il doit disposer d'un système de gestion qui l'oblige à rendre des comptes à l'intérieur de l'organisation et à respecter la loi. Quatrièmement, l'organisme doit rendre compte de son mandat et de ses activités à des ministères responsables envers le Parlement. Cinquièmement, il doit y avoir un mécanisme extérieur de révision qui soit suffisamment efficace pour que l'on puisse s'assurer que l'organisme n'a pas abusé de ses pouvoirs ou que le gouvernement n'a pas abusé de ses services.

**Le président:** Permettez-moi de faire observer que les honorables sénateurs pourraient se dispenser de prendre des notes et qu'ils n'ont qu'à se reporter à la page 2 d'une revue qui, je crois, a été publiée sous le titre Service canadien du renseignement de sécurité.

**M. Finn:** Comme je ferai un certain nombre d'allusions à ce document, je crois qu'il serait utile que les honorables sénateurs puissent en prendre connaissance.

Il ne suffisait pas que nous souscrivions aux cinq principes ci-dessus, parce que, de toute évidence, il y avait en réalité deux autres principes antagonistes d'une importance fondamentale pour toute la question du développement d'un nouveau système du renseignement de sécurité dans notre pays.

Les deux principes antagonistes en question, qui sous-tendent toute cette affaire et qui s'imposent à toutes les étapes du débat et de la discussion, se retrouvent dans un très court extrait du rapport que vous trouverez à la page 5 du document auquel le président vient juste de faire allusion. En haut de la page, on peut lire que

- (i) l'État est tenu de se protéger contre tout ce qui peut menacer son existence mais aussi de
- (ii) respecter les droits et libertés des citoyens.

On se heurte à ces deux principes lorsque l'on envisage la question du renseignement de sécurité, comme nous nous en sommes aperçus très rapidement. On ne pouvait les enfreindre parce qu'ils étaient importants et même essentiels. Ils entraînent des questions extrêmement complexes et difficiles qu'il faut répondre lorsqu'on se propose d'édifier ou de développer un système visant à régir les activités d'une organisation telle que le service de sécurité.



## [Text]

I wanted to put that before you now because I think during the course of my remarks, and perhaps as you move through your deliberations, you will find yourself wanting collectively to come back to the balance which must be struck as between those two sometimes, but not always, competing fundamentals of our established system in Canada.

McDonald went on to say, quite properly—and this is also referred to on page 5 of the explanatory memorandum that you have before you—

Canada must meet both the requirements of security and the requirements of democracy;—

He is again recognizing the two fundamentals which appeared at the top of the page. He goes on to say:

—we must never forget that the fundamental purpose of the former is to secure the latter.

That was something that in terms of the work of the Security Intelligence Transitional Group we also had to keep uppermost in our minds as we worked through the considerations that were given to the reports of the commission of inquiry and to other issues as they were made known to us or identified by us during the course of our deliberations.

I should like to turn to a series of questions, the answers to which give rise to, at least, a discussion of what the major elements of a system are to manage and govern security intelligence activities in a country such as ours. There were some very fundamental questions and some others of a more technical nature, but all of them had to be answered before it was possible to put policy proposals before the government in order that the government could take decisions and have legislation drafted and introduced in Parliament.

The first question, I suppose, is whether there is a need for security intelligence in a country such as Canada. I believe that two statements, one made by the McDonald Commission and one made by the Mackenzie Commission, fairly clearly set that to rest. They are referred to on page 3 in relation to McDonald on the explanatory note and on page 1 in relation to Mackenzie. I think they are worth considering. McDonald identified two basic needs concerning Canada's security. He said:

First, the need to protect Canadians and their governments against attempts by foreign powers to use coercive or clandestine means to advance their own interests in Canada, and second, the need to protect the essential elements of Canadian democracy against attempts to destroy or subvert them.

Mackenzie, 12 years earlier, stated it in somewhat different language that may, I think, have arrived at precisely the same general conclusion on the answer to the question: Is there a need? Mackenzie's statement appears at the bottom of page 1 of the explanatory note. There is actually a word missing from the quote and it makes more sense if one puts the word "that" in. He said:

## [Traduction]

Si j'attire votre attention sur ces principes dès maintenant, c'est parce que tout à l'heure, et à mesure que nos délibérations avanceront, vous vous apercevrez qu'il faut toujours collectivement rétablir l'équilibre entre les deux principes fondamentaux, parfois antagonistes, sur lesquels repose notre système au Canada.

On peut lire aussi à la page 5 du mémoire explicatif que vous avez entre les mains que, d'après McDonald,

le Canada doit assurer à la fois sa sécurité personnelle et celle de la démocratie.

C'est à dire qu'on en revient toujours à ces deux principes souvent irréconciliables. Et McDonald ajouta:

... nous ne devons jamais oublier que le but principal du premier est de raffermir le second.

C'est donc une chose que nous, membres du Groupe de transition, ne pouvions nous permettre de prendre à la légère lorsque nous avons examiné les résultats obtenus par la Commission d'enquête et les autres questions sur lesquelles on avait attiré notre attention ou dont nous avions nous-mêmes pris conscience durant nos délibérations.

Je voudrais maintenant présenter une série de questions auxquelles on ne peut répondre qu'en se demandant en quoi doit principalement consister un système conçu pour gérer et régir les activités du service du renseignement de sécurité dans un pays tel que le nôtre. Certaines de ces questions sont fondamentales, d'autres de nature plus technique, mais toutes devraient être résolues avant que nous puissions proposer au gouvernement une politique à suivre et que le gouvernement puisse prendre des décisions et faire préparer et présenter une loi au Parlement.

La première question qu'il faut se poser est, je crois, de savoir si nous avons réellement besoin d'un service du renseignement de sécurité au Canada. Je crois que l'on peut trouver la réponse à cette question dans deux déclarations, l'une faite par les membres de la Commission McDonald et l'autre par ceux de la Commission Mackenzie. On les retrouve à la page 3 en ce qui concerne McDonald, à la note explicative, et à la page une en ce qui concerne Mackenzie. Je crois que l'une et l'autre valent la peine qu'on s'y arrête. McDonald considère que deux besoins sont essentiels à la sécurité du Canada.

Ce sont premièrement le besoin de protéger les Canadiens et leur gouvernement contre toute tentative que pourrait faire une puissance étrangère pour faire progresser ses propres intérêts au Canada par des mesures coercitives ou des moyens clandestins, et deuxièmement le besoin de protéger les éléments essentiels de la démocratie canadienne contre toute tentative qui pourrait être faite pour les détruire ou les renverser.

Mackenzie, 12 années auparavant, avait fait une déclaration dans un langage un peu différent mais qui permettrait de répondre à peu près de la même façon à cette question: L'État a-t-il besoin de se protéger? La déclaration de Mackenzie figure au bas de la page une de la note explicative. Il y a en fait un mot qui manque dans la citation, pour qu'elle ait un sens, il faut ajouter le mot «que». Voici ce qu'il a dit:

**[Text]**

The duty of the state to protect its secrets from espionage, its information from unauthorized disclosure, its institutions from subversion and its policies from clandestine influence is indisputable; what are matters for dispute are the organizations and procedures established by the state to meet this responsibility in an area which can touch closely upon the fundamental freedoms of the individual.

Again, that is referring to competing interests—security of the state and rights and freedoms of the individual. The trick, I suppose, if one can use that word, is to try to develop a system or a model which keeps those particular competing interests in balance. Security can be protected almost within a watertight compartment if you go far enough, but what you end up with, as we quickly recognized and as did the commission of inquiry very early in their deliberations, is that you completely destroy the recognition of the value of and the need for the rights and freedoms of individuals in a society such as ours.

**Senator Frith:** Which the system is there to protect?

**Mr. Finn:** Yes, sir, absolutely correct.

The question, therefore, was answered. I will not go through all of the deliberations that we were involved in at the time. Yes, there is a need for security intelligence in Canada.

Once that question was answered, we were able to turn to another whole set of questions. What are the precise threats that one must decide are present in relation to which the need for security intelligence is also present? McDonald, Mackenzie and the government all decided—with one exception, and that is to say, the exception of terrorism in the Mackenzie situation because it was not recognized as being a problem at the time—that there were, basically, four threats that one could identify in 1983 that had to be dealt with in the context of whatever system was to be developed to govern security activities in Canada. They were the following: Espionage and sabotage; foreign interference; political violence and terrorism; and subversion.

By their very nature, the defining or description of the threats is, in a sense, classical. Espionage and sabotage have been around for a very long time.

Foreign interference has been a fact of life for a very long time, that is to say, interference in the domestic affairs of a host country by foreigners, whether they be official or unofficial representatives of a foreign country or, indeed, citizens of foreign countries who have no relationship or association with the government of their particular nation.

Political violence and terrorism is, again, a phenomenon which has developed around the world basically in a heightened sense within the last 10 to 15 years; an issue which was not given much consideration during the course of the Mackenzie Commission deliberations. Why? Because it was not at that time a perceived problem to the extent that it has been since or is today.

**[Traduction]**

Il est incontestable que l'État a le devoir de protéger ses secrets contre les espions, d'empêcher les personnes qui n'y ont pas droit de se faire révéler des renseignements, de protéger ses institutions contre la subversion et de soustraire sa politique aux influences clandestines. Ce qui prête à controverse, ce sont les organismes et les méthodes établies par l'État pour assumer cette responsabilité dans un domaine où les libertés fondamentales de l'individu sont en jeu.

Encore une fois, nous avons affaire à deux objectifs antagonistes: la sécurité de l'État d'une part et les droits et libertés de l'individu d'autre part. Le truc j'imagine, si on peut utiliser ce mot, c'est d'essayer un système ou un modèle qui permette de maintenir un juste équilibre entre ces intérêts opposés. La sécurité de l'État peut aisément être protégée d'une façon presque absolue si on prend les grands moyens, mais on risque alors, comme l'a reconnu rapidement la Commission d'enquête dans ses délibérations, de détruire complètement les droits et les libertés qui font la gloire et la fierté d'une société telle que la nôtre.

**Le sénateur Frith:** Que le système est chargé de protéger?

**M. Finn:** Vous avez parfaitement raison, monsieur.

Il a donc été répondu à la question. Je ne reviendrai pas sur toutes les discussions auxquelles nous avons participé à l'époque. Oui, le Canada a besoin d'un service de renseignement touchant la sécurité.

Une fois cette question réglée, nous avons pu nous occuper de toute une autre série de questions. Quelles sont les menaces précises qui justifient l'existence d'un service de renseignement de sécurité? La Commission McDonald, la Commission Mackenzie et le gouvernement ont tous décidé—à une exception près, celle du terrorisme dans le cas de la Commission Mackenzie, du fait que le terrorisme n'était pas considéré comme un problème à l'époque—qu'il existe à l'heure actuelle quatre menaces essentielles dont il faudrait tenir compte dans l'élaboration du système qu'on se proposerait d'instaurer au Canada pour régir les activités à la sécurité. Ces menaces étaient les suivantes: l'espionnage et le sabotage, les ingérences étrangères, la violence et le terrorisme, et enfin la subversion.

On peut dire que, par essence, la définition ou la description de ces menaces est classique par certains côtés. L'espionnage et le sabotage se pratiquent depuis très longtemps.

Les ingénieurs de pays étrangers ne datent pas non plus d'hier. Je veux parler ici des ingérences dans les affaires intérieures d'un pays hôte dont se rendent coupables des étrangers qui représentent officiellement ou officieusement un pays étranger, ou même des citoyens de pays étrangers qui n'ont aucun lien avec le gouvernement du pays en question.

Le terrorisme et la violence politique constituent un phénomène qui s'est surtout développé dans le monde depuis dix ou quinze ans. Il n'en avait pas été beaucoup question dans les délibérations de la Commission Mackenzie, pour la simple raison que ce phénomène était loin d'être considéré à l'époque comme un problème aussi important qu'il l'a été depuis ou qu'il l'est aujourd'hui.



## [Text]

Subversion, again, is a classic problem facing all nations of the world and is particularly troublesome and difficult for the democracies because how one deals with subversion really is a statement of the degree to which the nation is prepared to accept—and what the limits are for it—political dissent, political advocacy, the expression of views which may be contrary to government policy or in relation to issues which are matters of public concern and debate.

I may say, just as an aside, that the fourth heading, subversion, is the one that has given, I think, everyone who has considered these issues the greatest difficulty in understanding and in terms of arriving at conclusions or decisions about what it is and what the limits of it are. Certainly, it did for me; it did for the SIT group and, if you read the McDonald Commission report, where there is a very lengthy discussion of that issue, it did for them.

Once one has identified in the process that there is a need and there are threats, then one can turn to a series of other questions. For example, what should be done, and by what organization should it be done, to meet those threats? What power should such an organization have in exercising the mandate which has been given to it? What types of controls should be exercised on the use of power by the organization? What type of review mechanisms, both internal and external, should be put in place to ensure that the powers are not being abused, that the controls are effective, and that the mandate of an organization is appropriate, is up to date, and is being exercised in accordance with the law, for example.

All those questions have been addressed and, in the model that is explicit in Bill C-157, the four major elements have been developed in answer to these questions and a number of sub-questions.

We have displayed the model, if I might put it that way, in a number of places throughout the explanatory memorandum, in the sense of a balance or a scale. On the left-hand side of the scale we have "mandate" and "powers." On the right-hand side of the scale we have "controls" and "review." What we have done in the development work is attempt to keep that particular scale in balance so that the mandate of an organization and the powers that an organization has are balanced by the controls which are imposed upon it; that the review mechanisms are designed to ensure that the mandate is being carried out properly, and that the exercise of powers is in accordance with the law, and a series of other questions and issues that we will get into in more detail in a moment or two. That really has been the trick—to attempt at every stage to keep a balance or an equilibrium.

That balance to be maintained is as between the various major components—the mandate, powers, controls and review components of the system being developed and always, again, in reference to the first balance that has to be struck and maintained—security on the one hand, the rights and freedoms of individuals on the other.

I suppose it is almost trite to say that no system is perfect and, perhaps, the system we have devised in not perfect either.

## [Traduction]

Quant à la subversion, c'est un problème classique que rencontrent tous les pays du monde, mais qui est particulièrement difficile à régler dans les démocraties; en effet, la façon dont un pays s'attaque au problème de la subversion montre dans quelle mesure celui-ci est disposé à accepter la dissidence politique, différentes idéologies politiques et l'expression d'idées qui peuvent aller à l'encontre de la politique du gouvernement ou porter sur des questions controversées parmi la population.

Je me permets de dire en passant que, parmi ces quatre menaces, la subversion est celle qui, je crois, a posé le plus de problèmes à tous ceux qui ont étudié ces questions en cherchant à les comprendre et à voir quelles en sont les limites. En tout cas, c'est vrai en ce qui me concerne; c'est vrai aussi pour le Groupe SIT et, si vous lisez le rapport de la Commission McDonald, vous vous rendrez compte que cela a aussi posé des problèmes à ses membres, car il y a une très longue discussion à ce sujet.

Une fois qu'on s'est rendu compte qu'il existe un besoin et des menaces, on peut se pencher sur diverses autres questions. Par exemple, que faudrait-il faire pour parer à ces menaces, et quel organisme devrait s'en charger? De quels pouvoirs devrait disposer cet organisme dans l'exercice du mandat qui lui a été confié? De quelle manière devrait-on contrôler la façon dont cet organisme se sert de ses pouvoirs? Par exemple, quel genre de mécanisme de vérification, interne et externe, devrait-on mettre sur pied pour s'assurer qu'il n'y a pas d'abus de pouvoir, que les contrôles sont efficaces, que l'organisme a reçu un mandat approprié, correspondant aux besoins du moment, et qu'il l'exerce conformément à la loi.

On s'est intéressé à toutes ces questions et, dans le modèle explicite dans le projet de loi C-157, les quatre principaux éléments ont été élaborés en fonction de ces questions et de diverses questions auxiliaires.

Nous avons décrit le modèle, si je puis dire, à divers endroits du mémoire explicatif, en établissant une comparaison avec une balance. Du côté gauche de la balance, nous avons le «mandat» et les «pouvoirs»; du côté droit, il y a les «contrôles» et la «vérification». Au cours du travail d'élaboration, nous nous sommes efforcé de maintenir cette balance en équilibre de manière que le mandat de l'organisme et les pouvoirs dont il dispose soient contrebalancés par les contrôles qui lui sont imposés et par les mécanismes de vérification, lesquels visent à s'assurer que l'organisme s'acquitte correctement de son mandat et se sert de ses pouvoirs conformément à la loi, ainsi qu'à régler d'autres questions que nous allons étudier plus en profondeur dans un moment. Notre but a donc été de maintenir un équilibre à tous les stades du processus d'élaboration.

Ce qu'il convient de maintenir en équilibre, ce sont les divers éléments principaux—le mandat, les pouvoirs, les contrôles et le mécanisme de vérification du système mis sur pied—en tenant compte continuellement du premier équilibre à réaliser et à maintenir, celui entre d'un côté la sécurité et, de l'autre, les droits et libertés des particuliers.

C'est probablement presque un lieu commun que de dire qu'aucun système n'est parfait, et il est fort possible que le

## [Text]

That is a matter for debate—a debate which, certainly, as a Canadian, I welcome and which I am confident the government—and this is seen through the views and statements of the minister—also welcomes.

I should like to examine in more detail with you the four major components of the system we have developed, the first of which is “mandate.” The mandate which is provided for in Bill C-157 has really three parts to it: The first is to collect, analyze and report intelligence to the Government of Canada in relation to defined threats to the security of Canada, and that is what I would call the major mandate of the organization which is being discussed in Bill C-157.

The second part of the mandate is to impose a responsibility on the security service for security screening of public servants and others. This does not compare with the major mandate of the organization, but is, nonetheless, a mandate of activity.

The third area of the mandate is in relation to the assistance that may be provided by the organization in the advancement of the conduct of international affairs and the defence of Canada, which is, again, not a mandate head of the same proportion as the collection, analysis and reporting heading, but is, nevertheless, a minor mandate of the organization.

It is important, I think, to recognize that the mandate of what is established by legislation as the CSIS—the Canadian Security Intelligence Service—is not what is defined as threats to the security of Canada. The mandate is to investigate conduct which amounts to or constitutes threats to the security of Canada. Those threats are defined in the legislation, as I believe you have already observed in your examination of clause 2 of the bill.

The question, then, of mandate relates both to the definition of “threat” and to the other elements or components of the system. This is, again, because the objective that we have been asked to fulfil is to keep the system in balance.

What, then, contributes to the balance against mandate? What adds to it? The first thing that adds to it is comprised of the powers which are granted to the organization to allow it to conduct its investigations, which are, by and large, investigations of covert activity, clandestine activity, activity which is not open and out front, activity which relates to the very sensitive problems of espionage, and, on occasion, sabotage, foreign interference, political violence and terrorism—which is a world-wide phenomenon—and subversion.

The point that I am addressing here, and I want to come back to it as we work through the system, is that one component of the system cannot be treated in isolation from all of the others. It may be fair to be critical of particular provisions of the bill on the basis, for example, of what an individual provision says, but that gives rise to questions which really ought to be answered. The point I am trying to make, however, is that you cannot treat in isolation any single major compo-

## [Traduction]

système que nous avons conçu ne soit pas parfait lui non plus. C'est une question dont on peut discuter; et ce débat, je le souhaite en tant que Canadien, et je suis sûr que le gouvernement le désire lui aussi, comme le prouvent les déclarations du ministre.

Je voudrais examiner plus à fond avec vous les quatre principaux éléments du système que nous avons conçu, le premier étant le «mandat». Le mandat qui découle du projet de loi C-157 comprend en fait trois parties: la première consiste à obtenir et à analyser des renseignements concernant des menaces précises qui pèsent sur la sécurité du Canada, puis à en faire rapport au gouvernement du Canada. C'est ce que j'appellerai le principal mandat de l'organisme dont il est question dans le projet de loi C-157.

La deuxième partie du mandat impose au Service de sécurité la responsabilité de vérifier les antécédents des fonctionnaires et d'autres personnes pour s'assurer qu'ils ne posent pas de problème de sécurité. Ce rôle est certes beaucoup moins important que le principal mandat de l'organisme, mais cela doit néanmoins faire partie de ses activités.

Le troisième volet du mandat concerne l'aide que l'organisme peut apporter en ce qui a trait aux affaires internationales et à la défense du Canada. Là encore, il s'agit d'un rôle moins important que celui consistant à obtenir des renseignements, à les analyser et à en faire rapport, mais cela fait cependant partie du mandat de l'organisme.

Selon moi, il importe de souligner que le mandat de l'organisme appelé dans le projet de loi le SCRS—le Service canadien du renseignement de sécurité—ne coïncide pas exactement avec ce qu'on a défini comme des menaces pour la sécurité du Canada. Son mandat consiste à enquêter sur des comportements qui constituent une menace pour la sécurité du Canada. Ces menaces sont définies dans le projet de loi, comme vous avez pu vous en rendre compte en étudiant l'article 2.

Par conséquent, la question du mandat concerne à la fois la définition du mot «menace» et d'autres éléments du système. Cela est dû au fait qu'on nous a fixé pour objectif de maintenir le système en équilibre.

Il faut donc se demander ce qui vient contrebalancer le mandat et ce qui vient au contraire s'ajouter à celui-ci. La première chose qui s'ajoute au mandat, ce sont les pouvoirs qui permettent à l'organisme d'effectuer des enquêtes qui portent surtout sur des activités secrètes, clandestines, des activités qui ne sont pas menées au grand jour et qui ont trait au problème très délicat de l'espionnage et, à l'occasion, à des actes de sabotage, à des ingérences étrangères, à la violence politique, au terrorisme—qui est un phénomène mondial—et à la subversion.

Ce que je veux souligner ici, et j'y reviendrai en étudiant le reste du système, c'est qu'il est impossible d'en considérer un des éléments séparément de tous les autres. Il peut être justifié de critiquer certaines dispositions du projet de loi en fonction, par exemple, du libellé d'une seule disposition, mais cela soulève d'autres questions auxquelles il faut répondre. Ce que je m'efforce de vous faire comprendre, par conséquent, c'est qu'il est impossible de considérer séparément un élément



## [Text]

ment of the system without also looking at the other components to see whether the balance attempted to be struck is maintained. Therefore, when you look at mandate—the mandate to investigate, to analyze and to report—you must also look at the powers which are granted to allow the organization to carry out those investigations. In addition, you must also look at the controls which are on the other side of the equation, if I might put it that way, to see if those controls are effective, whether they are acting as a real check on the abuse of power, on the interpretation being given to the mandate, or to the exercising of powers. At the same time, one must also examine whether the fourth component, the review mechanism which is contained in the system, is adequate to answer another series of questions which may be similar to questions asked with respect to control, but which are designed to be asked outside of the locus of the agency charged with the responsibility of carrying out those functions. These questions are outside the context of the bill, the subject matter of which you are considering, or, to put it another way, removed from government in the sense of independence of review which is external to government.

The powers which are granted to the organization under Bill C-157 are broad. The McDonald Commission, in its consideration of the issues of powers, determined—and the government has accepted this advice—that the powers of the organization to investigate threats to the security of Canada indeed had to be broad. They had to be broad because of some of the reasons I expressed a moment ago. Most of the activity investigated is covert activity. Therefore, the intentions of the people involved or the people engaged in the activity are not necessarily openly or publicly known. If the activity being carried out by an individual on his or her own behalf, or on behalf of a foreign government, meets the test of a threat to the security of Canada, then, in those circumstances, the commission advances the proposition—as we do in our recommendations—that the powers of investigation must indeed be broad. By and large, however, the powers which are provided for in Bill C-157 are not broader than those recommended by the McDonald Commission of Inquiry, and only in one or two respects are they broader than those which exist today.

Having said that, I will say that the powers granted or proposed to be granted under the legislation also attempt to clarify some confusion in existing law, and I am referring here particularly to the whole issue of surreptitious entry, where there have been a number of recent court decisions which have cast doubt on the authority of a police officer, much less a security officer, to enter a premises surreptitiously to carry out various duties and responsibilities which might be cast upon them. A recent case of the Alberta Queen's Bench Court and another case of the Manitoba Court of Appeal indicated, in effect, that a power of entry is not even provided for in the law under a warrant which had been issued by a judge to effect a particular purpose which, by definition, was lawful.

## [Traduction]

important du système sans immédiatement vérifier si les autres éléments permettent de maintenir l'équilibre recherché. C'est pourquoi, quand on étudie le mandat—le mandat d'enquêter, d'analyser et de faire rapport—il faut aussi examiner les pouvoirs conférés à l'organisme pour lui permettre d'effectuer ces enquêtes. Il faut également tenir compte des contrôles qui font partie de l'autre membre de l'équation, si je puis m'exprimer ainsi, pour voir si ces contrôles sont efficaces, qu'ils servent à éviter les abus de pouvoir ou qu'ils aient un effet sur l'interprétation donnée au mandat ou sur l'exercice des pouvoirs. Il faut s'assurer en même temps que le quatrième élément, le mécanisme de vérification qui fait partie du système, permet de répondre à diverses autres questions, qui peuvent ressembler à celles concernant le contrôle, mais qui sont destinées à être posées en dehors du cadre de l'organisme chargé de remplir ces fonctions. Ces questions débordent du cadre du projet de loi dont vous étudiez l'objet, ou, pour m'exprimer autrement, je dirai qu'elles sont en dehors du gouvernement dans le sens où l'indépendance de la vérification l'impose.

Le projet de loi C-157 accorde des pouvoirs étendus à l'organisme. En étudiant la question des pouvoirs, la Commission McDonald, dont le gouvernement a retenu le conseil, a estimé que l'organisme chargé d'enquêter sur les menaces à la sécurité du Canada devait disposer d'importants pouvoirs, à cause de certaines des raisons que j'ai données tout à l'heure. La plus grande partie des activités faisant l'objet d'une enquête sont clandestines. Par conséquent, les intentions des personnes impliquées ou des personnes qui s'engagent dans ces activités ne sont pas nécessairement de notoriété publique. Dans le cas où il s'avère que des activités menées par une personne pour son propre compte ou pour celui d'un gouvernement étranger constitue bien une menace pour la sécurité du Canada, la Commission a estimé que les pouvoirs d'enquête devraient être étendus, et nous reprenons cet avis dans nos recommandations. Toutefois, dans l'ensemble, les pouvoirs découlant du projet de loi C-157 ne sont pas plus étendus que ceux recommandés par la Commission d'enquête MacDonald, et ils ne dépassent ceux qui existent actuellement que dans un ou deux domaines.

Cela dit, j'ajoute que les pouvoirs ou que l'on se propose d'accorder grâce à ce projet de loi visent aussi à éliminer une certaine confusion qui découle de la législation actuelle. Je veux surtout parler ici de toute la question des entrées clandestines, question qui a récemment donné lieu à diverses décisions des tribunaux qui ont remis en question le pouvoir qu'aurait un agent de police, et encore plus celui d'un agent d'un service de sécurité, de pénétrer dans un local clandestinement pour s'acquitter de diverses fonctions et responsabilités qui ont pu lui être confiées. Il ressort d'une affaire récente jugée pour la Cour du banc de la Reine de l'Alberta et d'une autre affaire tranchée par la Cour d'appel du Manitoba que, d'après la loi, lorsqu'un juge à émis un mandat dans un but particulier qui, par définition, était légal, cela ne donne même pas à l'agent le pouvoir d'entrer.

[Text]

**Senator Frith:** Could you repeat that, sir, perhaps by way of example? I have some difficulty following you.

**Mr. Finn:** In the Alberta situation, which was a criminal case, a search warrant was issued in relation to a particular premises. The judge decided, however, that he did not have power to authorize an entry into those premises to effect the search, i.e., the lawful purpose in relation to which a warrant had been issued. That poses enormous difficulties in terms of law enforcement, to the extent that the general law applies, and in terms of constraints which may be applied to a security intelligence organization.

**Senator Balfour:** Was that to have been a surreptitious search or a search conducted within the knowledge of the occupant of the premises?

**Mr. Finn:** My recollection is that it was to have been a surreptitious search. When I say "search," I am incorrect. It was an authorization to enter a premises to plant a listening device. A search warrant would normally be executed openly and within the knowledge of the occupant, so allow me to correct the record in that regard.

In the case of a security intelligence organization, one of the traditional methods of collecting intelligence is by means of electronic devices. If, then, the general law is made to apply and the state of the general law is in some confusion or flux, it will not only be difficult to know whether or not an authorization to a security intelligence agent or employee is going to carry behind it the full force of the law, it will be difficult to determine whether a judge, or indeed a solicitor general, under current circumstances, might be permitted to issue a warrant for those purposes. In considering those issues, we determined that to the extent that the law was unclear, clear power should be provided for the security intelligence service, that if an intrusive technique was to be used in the course of an investigation which required an entry to premises, the authority for that entry could be issued by a judge of the Federal Court and therefore the entry would *de facto* be legal. There would be no question of the legality of that particular operation.

**Senator McIlraith:** Could we have on record the actual reference concerning the two cases to which you have referred, if you have it with you?

**Mr. Finn:** I do not have it with me, but I shall be happy to provide it for the committee. The Manitoba case to which I referred is *Regina v. Dass*. It was a case that was commented on by the McDonald Commission in its report.

**Senator Riley:** Were they Federal Court cases?

**Mr. Finn:** No; they were all at the provincial level.

**Senator Riley:** When you say "the provincial level", you mean the Magistrate's Court, the County Court or the Supreme Court?

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Pourriez-vous répéter ce que vous venez de dire en donnant peut-être un exemple? J'ai du mal à vous suivre.

**M. Finn:** Dans le cas de l'Alberta, où il s'agissait d'une affaire criminelle, un mandat de perquisition concernant certains locaux avait été délivré. Le juge a cependant estimé qu'il n'avait pas le pouvoir d'autoriser une entrée dans ces locaux aux fins de la perquisition, c'est-à-dire de l'objectif légal pour lequel le mandat avait été délivré. Cela pose d'énormes difficultés pour les services de maintien de l'ordre, du fait que les dispositions générales de la loi s'appliquent, et pour un organisme du renseignement de sécurité, à cause des contraintes que cela suppose.

**Le sénateur Balfour:** Devait-il s'agir d'une perquisition clandestine ou d'une perquisition dont l'occupant des lieux avait connaissance?

**M. Finn:** Si je me souviens bien, la perquisition devait être clandestine. En fait, j'ai tort d'employer le terme «perquisition». Il s'agissait d'une autorisation permettant à l'agent de pénétrer dans les locaux pour installer un dispositif d'écoute. Un mandat de perquisition serait normalement exécuté au grand jour, et l'occupant des lieux en aurait connaissance; je tiens donc à apporter cette correction.

Un organisme du renseignement de sécurité a l'habitude d'obtenir des informations grâce à des dispositifs électroniques. Cela étant, si les dispositions générales de la loi s'appliquent et si celles-ci prêtent à confusion ou sont en pleine évolution, il sera non seulement difficile de savoir si une autorisation accordée à un agent ou à un employé d'un service de renseignement lui donnera toute l'autorité juridique voulue, mais il sera aussi difficile de savoir si un juge, voire le solliciteur général, a le droit à l'heure actuelle d'émettre un mandat pour de telles fins. En étudiant ces questions, nous avons estimé qu'il fallait donner au Service de renseignement de sécurité des pouvoirs très clairs dans la mesure où la loi était assez floue; ainsi, si des agents de ce service avaient recours à une technique d'intrusion au cours d'une enquête pour laquelle ils devaient pénétrer dans des locaux, le pouvoir d'y entrer pourrait être donné par un juge de la Cour fédérale, ce qui rendrait l'entrée légale *de facto*. Personne ne pourrait alors remettre en question la légalité de l'opération.

**Le sénateur McIlraith:** Pourriez-vous donner les références précises des deux affaires dont vous avez parlé, si vous les avez avec vous?

**M. Finn:** Je n'ai pas ces renseignements sous la main, mais je me ferai un plaisir de les faire parvenir aux membres du Comité. L'affaire jugée au Manitoba à laquelle j'ai fait allusion est l'affaire *Regina v. Dass*. La Commission McDonald en a d'ailleurs parlé dans son rapport.

**Le sénateur Riley:** S'agissait-il d'affaires jugées par la Cour fédérale?

**M. Finn:** Non, toutes les deux étaient au niveau provincial.

**Le sénateur Riley:** Quand vous dites «au niveau provincial» voulez-vous parler de la cour des magistrats, d'une cour de comté ou de la Cour supérieure?



[Text]

**Mr. Finn:** The Dass case was a decision of the Manitoba Court of Appeal, and in the Alberta case, the name of which I do not have before me, it was a decision of a single judge of the Court of Queen's Bench.

**Senator McIlraith:** That cast in doubt the opinion expressed in the early 1950s.

**Mr. Finn:** That is correct. That opinion, as I understand it, was to the effect that if an authorization had been given to do something, it carried with it the authority to do that which was required to effect the purpose authorized.

**Senator McIlraith:** That's right.

**Mr. Finn:** The other area in which the McDonald Commission made a serious recommendation for increasing, if you will, the powers of a security intelligence organization was in relation to mail opening, and also in relation to clarifying any confusion that might exist about the agency having access to personal information which might be held by government departments or institutions, both of which were recognized and argued by McDonald and accepted by the government to be important and essential tools in the investigation of security intelligence activities; and those two additional recommended powers are provided for in the powers section of Bill C-157.

In examining the powers, may I take you back to the components of the model and to the balances which we think are necessary and important to be struck. The powers may be exercised only in relation to mandated activities of the organization. That is to say, in relation to the defined threats to the security of Canada in the legislation. That is the limit.

On the other hand, it has been felt necessary to control the exercise of those powers, and therefore the system of controls which are apparent in the bill, was devised. The system of controls is made up of a number of constituent elements. First, the control by the organization itself over the investigations that will be carried out by it, with an internal system of control designed to ensure that the mandate is respected and that the powers are being exercised properly and in accordance with the law. The second element of the control mechanism which has been designed in the system before you, is the Deputy Solicitor General, who is involved in the operational activities of the organization by virtue of a duty imposed upon the director of the service to consult with the Deputy Solicitor General in relation to a number of things: policy and all operations which require the obtaining of a warrant from a judge to do the things which may be required—that is to say, to exercise certain of the powers given to the organization.

The third element of control in the control component relates to the Solicitor General, the minister. It is certainly accepted that the Government of Canada and the minister responsible for the organization must have responsibilities in relation to the organization serving under it or him or her. Traditionally the government and the ministers decide on

[Traduction]

**M. Finn:** L'affaire Dass a été jugée par la Cour d'appel du Manitoba; dans l'affaire de l'Alberta, dont je n'ai pas le nom sous la main, la décision a été rendue par un seul juge de la Cour du banc de la Reine.

**Le sénateur McIlraith:** Cela remet en question l'opinion exprimée au début des années 50.

**M. Finn:** C'est exact. Cette opinion voulait, si je ne me trompe, que, lorsqu'on donnait l'autorisation de faire quelque chose, cette autorisation donnait automatiquement le pouvoir de faire ce qui était nécessaire pour atteindre l'objectif autorisé.

**Le sénateur McIlraith:** C'est cela même.

**M. Finn:** L'autre domaine dans lequel la Commission McDonald avait présenté une recommandation importante visant à augmenter, si l'on peut dire, les pouvoirs d'un organisme du renseignement de sécurité concernait l'ouverture du courrier et visait aussi à éliminer la confusion qui pourrait exister au sujet de la possibilité qu'aurait l'organisme d'obtenir des renseignements personnels détenus par des ministères ou des institutions du gouvernement. La Commission McDonald avait estimé que ces deux aspects devaient être des instruments essentiels dans les enquêtes sur les activités touchant à la sécurité, et le gouvernement a accepté ses recommandations. Les deux pouvoirs supplémentaires en question sont conférés à l'organisme par la partie du projet de loi C-157 qui traite des pouvoirs.

En parlant de pouvoirs, je voudrais revenir sur les éléments du modèle et sur les équilibres que nous jugeons importants et nécessaires. L'organisme pourra exercer ces pouvoirs seulement dans le cadre des activités que prévoit son mandat, c'est-à-dire pour parer aux menaces pesant sur la sécurité du Canada, telles qu'elles sont définies dans le projet de loi. Voilà la limite de ces pouvoirs.

Qui plus est, on a jugé nécessaire de contrôler l'exercice de ces pouvoirs; c'est dans ce but qu'a été conçu le système de contrôles figurant dans le projet de loi. Ce système de contrôle comprend plusieurs éléments. Il y a d'abord le contrôle qu'exercera l'organisme sur les enquêtes qu'elle effectuera, grâce à un dispositif de contrôle interne conçu pour s'assurer que l'organisme respecte son mandat et qu'il exerce ses pouvoirs de la façon voulue, conformément à la loi. Le deuxième élément du mécanisme de contrôle qui est prévu dans le système que vous étudiez, c'est le solliciteur général adjoint. En effet, ce dernier doit prendre part aux activités opérationnelles de l'organisme, du fait que le directeur du Service a l'obligation de consulter le solliciteur général adjoint sur de nombreuses questions: celles ayant trait à la politique et à toutes les opérations qui obligent à obtenir un mandat d'un juge pour accomplir les choses nécessaires, c'est-à-dire pour exercer certains des pouvoirs accordés à l'organisme.

Le troisième élément de contrôle concerne le ministre, c'est-à-dire le solliciteur général. Il est certain que le gouvernement du Canada et le ministre responsable de l'organisme doivent assumer des responsabilités en ce qui concerne l'organisme qui relève d'eux. Habituellement, le gouvernement et les ministres décident de la politique à suivre et publient des

[Text]

policy and issue policy directives to departments and agencies of government. That is provided for in the model. Moreover the Solicitor General—in this case the minister designated by the legislation—would have a specific responsibility to issue general directives to the service, which would reflect the policy of the government and of the minister in relation to the activities of the organization.

The fourth element in the control component is a Federal Court judge. The director and the agency would be required under the legislation to seek the authority or approval of a Federal Court judge for the use of intrusive techniques which would require under the statute a warrant in order to be able to exercise that power.

**Senator Frith:** What would you have to do to convince them in order to get it?

**Mr. Finn:** Clause 22 of the bill says that a court or judge may issue such a warrant if satisfied by evidence on oath that a warrant is required to enable the service to perform its duties and functions under this act. It excludes three particular sections, one dealing with security screening, and two others.

**The Chairman:** It would be useful if we could ask the minister, in view of his offer this morning, if he would give us copies of this document tomorrow, where the clauses are annotated against the powers referred to. I suggest that we ask him to do that.

**Mr. Finn:** I will take that back to the minister during the lunch break.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I cannot resist a question regarding a federal judge. How does this procedure differ from the present procedure where for wiretapping purposes the approval of a judge is required?

**Mr. Finn:** In the case of the Criminal Code application, the application may be made before a judge, who is not a judge of the Federal Court, to begin with, but who may be a judge at the county or district level or perhaps a judge of a Superior Court of criminal jurisdiction in a province. There a number of requirements under the Criminal Code. First, there are reasonable and probable grounds to believe that the use of a wiretap, for example will allow for the gathering of evidence in relation to the commission of the crime. There are also a number of other requirements. For example, there is the requirement that other means of investigation have been attempted and have not been successful or if they were to be attempted they would not be successful and so on. The burden imposed on a security intelligence service by the clause to which I have just referred is not as great but it is clear that in considering an application for a warrant the judge will consider a number of things, judges being judges. For example, is the investigation within the mandate of the organization? Does it relate to an activity which by definition is a threat to the security of Canada? And is it a technique which in the circumstances is required, perhaps of the same reasons that are implicit in the Criminal Code? I cannot say that these are the exact things a judge will consider. I simply suggest that it is likely that a judge will

[Traduction]

directives à ce sujet à l'intention des ministères et des organismes du gouvernement. Cela est prévu dans le modèle. En outre, le solliciteur général, qui est le ministre désigné par la mesure législative, aurait la responsabilité de donner à ce service des directives générales qui reflèteraient la politique du gouvernement et du ministre en ce qui a trait aux activités de l'organisme.

Le quatrième élément du dispositif de contrôle est un juge de la Cour fédérale. En effet, le projet de loi obligerait le directeur et l'organisme à demander à un juge de la Cour fédérale l'autorisation d'employer des techniques d'intrusion, quand l'exercice de ce pouvoir nécessite un mandat en vertu de la loi.

**Le sénateur Frith:** Qu'auriez-vous à faire pour convaincre un juge de vous l'accorder?

**M. Finn:** Selon l'article 22 du projet de loi, un tribunal ou un juge peut émettre un mandat s'il est convaincu par le dossier qui lui est présenté sous serment qu'un mandat est nécessaire pour permettre au Service d'exécuter les fonctions que lui confère la présente loi. On exclut cependant trois articles, dont l'un qui traite des évaluations de sécurité.

**Le président:** Compte tenu de l'offre que le ministre nous a faite ce matin, il serait bon que nous lui demandions s'il pourrait nous donner demain des exemplaires de ce document où il y a des annotations pour les différents articles au sujet des pouvoirs en question. Je propose que nous lui demandions.

**M. Finn:** J'en parlerai au ministre à l'heure du déjeuner.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, il y a une question qui me brûle les lèvres en ce qui concerne le juge de la Cour fédérale. En quoi cette procédure diffère-t-elle de la procédure actuelle qui oblige les policiers à obtenir l'approbation d'un juge pour brancher une table d'écoute?

**M. Finn:** Pour ce qui est de l'application du Code criminel, la demande peut être présentée à un juge qui n'est pas membre de la Cour fédérale, par exemple à un juge d'une cour de comté ou de district, ou encore à un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle dans une province. Le Code criminel pose diverses conditions. Tout d'abord, il faut qu'il existe des raisons raisonnables et probables de croire que l'utilisation d'une table d'écoute, par exemple, permettra d'obtenir des preuves se rapportant à l'acte criminel. Il y a également plusieurs autres conditions. Par exemple, il faut aussi que les policiers aient essayé sans succès d'autres moyens d'enquête, ou encore qu'on sache que les autres moyens envisageables ne permettraient pas d'obtenir des résultats s'ils étaient utilisés. Même si le fardeau que l'article dont je viens de parler impose au service du renseignement de sécurité n'est pas aussi lourd, il est évident, les juges étant ce qu'ils sont, qu'ils considéreront toutes sortes de facteurs en étudiant la demande de mandat. Ils se demanderont par exemple si l'enquête correspond bien au mandat de l'organisme et si elle se rapporte à une activité qui, par définition, constitue une menace pour la sécurité du Canada. Ils se demanderont aussi si le recours à cette technique est bien nécessaire dans les circonstances, peut-être pour les mêmes raisons que celles qui sont implicites dans le Code



[Text]

consider such things before determining whether he may issue a warrant for the use of a particular technique.

**Senator McIlraith:** There is one other difference, that in the case of a criminal action the attorney general of the province is answerable to the legislature and, in the case of a federal action by the security service itself, it is answerable to the Solicitor General, who is answerable to the House of Commons.

**Mr. Finn:** That is correct.

**Senator McIlraith:** That is an important difference, which, I presume, we will be coming to at a later stage when we deal more fully with the aspects of controls that relate to checks against excessive use of power or authority.

**Senator Godfrey:** My impression is that with regard to wiretapping, these requests are never turned down and that if the request is turned down, you can go to another judge. What is the actual experience and why do you think that this procedure would be more effective than has proved to be the case in wiretapping?

**Mr. Finn:** I cannot speak with authority on criminal law, but I, too, have read a number of accounts which would indicate that under the Criminal Code wiretapping warrants may be issued almost as a matter of course. I don't know whether I am accurate in saying that. I do know that under the current system every application for a warrant is not necessarily approved by the Solicitor General. I would expect that under the system provided for in the legislation before you not every application for a warrant would be issued by a federal court judge. However, we do not have as yet the experience in that particular area but I think that it is important to recognize and to keep in mind that the guardians of much of the system, both in relation to criminal law and other elements of law have been, by law and practice, the courts of this country. It is also a tradition of the English common law, which we have applied in Canada as well as in other countries. I think that the fact that warrants may be issued frequently by judges for those purposes which are in accordance with law is not necessarily to be taken as criticism of either judges or the system because it is, perhaps, equally fair to suggest that the application identifies the case and brings it within the parameters of the law, thus allowing the exercise of judicial discretion in the issuing of, in this case, a warrant. However, that is a debate that can go on into the wee hours of the morning without being resolved.

**Senator Buckwold:** Is there anything in the legislation that limits the number of applications in an individual case? In other words, if a judge turns down an application, can the agent then go to another judge and successive judges until he gets approval?

[Traduction]

criminel. Je ne saurais affirmer qu'il s'agit là exactement des facteurs qu'un juge passera en revue. Tout ce que je puis dire, c'est qu'il est probable qu'un juge étudiera ces facteurs avant de décider s'il peut émettre un mandat pour l'utilisation d'une technique particulière.

**Le sénateur McIlraith:** Il existe une autre différence; dans le cas d'un acte criminel, le procureur général de la province est responsable devant l'assemblée législative, alors que, dans le cas d'une acte fédéral qui est l'œuvre du Service de sécurité lui-même, il est responsable devant le Solliciteur général, qui lui-même doit rendre des comptes à la Chambre des communes.

**M. Finn:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** C'est une différence importante sur laquelle je pense que nous reviendrons quand nous étudierons plus à fond les aspects des dispositifs de contrôle qui visent à éviter les abus de pouvoir ou d'autorité.

**Le sénateur Godfrey:** Pourtant, si je ne me trompe, en ce qui concerne les écoutes téléphoniques, les demandes ne sont jamais refusées et, quand bien même ce serait le cas, il est possible de s'adresser à un autre juge. Que se passe-t-il exactement à l'heure actuelle et qu'est-ce qui vous permet de penser que cette procédure serait plus efficace qu'elle ne l'a été jusqu'à présent dans le cas des écoutes téléphoniques?

**M. Finn:** Je ne suis pas le mieux placé pour parler du droit criminel, mais j'ai lu moi aussi un certain nombre d'articles qui donnent l'impression que, en vertu du Code criminel, il est très facile d'obtenir un mandat pour brancher une table d'écoute. Je ne sais pas si cela correspond à la réalité. Tout ce que je sais, c'est que toutes les demandes de mandat ne sont pas nécessairement approuvées par le Solliciteur général dans le cadre du système actuel. A mon avis, avec le système prévu dans le projet de loi que vous étudiez, toutes les demandes de mandat ne seraient pas approuvées par un juge de la Cour fédérale. Certes, nous n'avons pas encore l'expérience dans ce domaine; mais, selon moi, il importe de ne pas perdre de vue que ce sont les tribunaux du pays qui sont les garants d'une bonne partie du système, de droit et dans la pratique, à la fois pour le droit criminel et pour les autres domaines. C'est aussi une tradition de la common law britannique qui a toujours été respectée au Canada comme dans d'autres pays. A mon avis, le fait que des mandats puissent être délivrés fréquemment par les juges, aux fins prévues par la loi, ne doit pas nécessairement être invoqué contre les juges ou contre le système, car il est peut-être aussi juste de prétendre que la demande de mandats vient préciser l'affaire en question et la situer dans les paramètres de la loi, permettant ainsi aux juges d'exercer une certaine discrétion dans ces circonstances. Toutefois, c'est un débat qui pourrait se poursuivre jusqu'aux petites heures du matin sans que l'on n'aboutisse à quoi que ce soit.

**Le sénateur Buckwold:** Le projet de loi contient-il une disposition limitant le nombre de demandes de mandat dans chaque cas? Autrement dit, si un juge repousse une demande, l'agent peut-il s'adresser à un ou plusieurs autres juges jusqu'à ce qu'il obtienne satisfaction?

[Text]

**Mr. Finn:** At present there is no provision in the bill to that effect. There is, however, a provision for the making of regulations which will govern the substance or the form of applications and requirements which may be imposed upon this service in making an application. It may be that during the course of your deliberations you will want to examine whether that regulation-making power is sufficient. But I think at the moment, according to the bill, that process would be left to the making of regulations under regulation-making power.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I suggest that we keep this matter in mind.

**The Chairman:** What is the present situation with regard to warrants? Is it the case that only warrants for security and intelligence go through the minister or is there a judicial warrant now?

**Mr. Finn:** At present there is no judicial warrant for security intelligence purposes *per se*. Warrants may be issued by the Solicitor General of Canada under Section 16 of the Official Secrets Act in relation to the issue of communications. That is the extent of the authority provided for in law in relation to what I would call strictly security intelligence matters.

**Senator Frith:** "Interception of communications" is mail opening, wiretapping and what else?

**Mr. Finn:** Interception of communications, according to Section 16 of the Official Secrets Act, would include mail opening but for the fact of the provisions of the Canada Post Corporation Act and that may also be true in relation to other existing statutes, though I would be hard pressed to identify them this morning.

**The Chairman:** And those warrants are not disclosed?

**Mr. Finn:** No, they are not. This is another substantial difference between the procedures and, indeed, the requirements and needs under criminal law and those which are extant in relation to security intelligence issues. It is almost trite to suggest that it would be quite counter-productive and, perhaps, even contrary to the interests of the security of Canada if the existence of a warrant on a hostile intelligence agent were disclosed, either publicly or to that particular individual. The security intelligence organization would find it rather difficult to do its job if in the execution of certain warrants which might be issued or, indeed, in relation to activities which are not required to come under warrant, an agent were to knock on someone's door and say, "We are investigating for such and such and so and so, may I come in and talk?" I don't want to make light of that aspect but it is simply not the nature of security intelligence investigations or issues to be able to follow such a procedure because, clearly, we are dealing with covert, clandestine activity which takes place in this country and around the world.

**The Chairman:** But in the criminal law system, warrants are disclosed?

[Traduction]

**M. Finn:** Actuellement, le projet de loi ne précise rien à ce propos. Toutefois, il contient une disposition prévoyant l'établissement de règlements qui viendront régir le fond ou la forme des demandes et les critères qui peuvent être imposés au Service du renseignement de sécurité pour les demandes de mandat. Peut-être voudrez-vous analyser ce pouvoir de réglementation en cours de route afin de déterminer s'il est suffisant. Mais je crois qu'actuellement, d'après le projet de loi, l'établissement de règlements se ferait selon les normes habituelles.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, je propose que nous ne perdions cette question de vue.

**Le président:** Qu'en est-il actuellement des mandats? Est-ce que seuls ceux ayant trait aux renseignements de sécurité doivent être approuvés par le Ministre ou est-ce qu'il existe aussi un mandat délivré par les juges?

**M. Finn:** Actuellement, il n'existe aucun mandat judiciaire à l'égard des renseignements de sécurité en eux-mêmes. En vertu de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels le Solliciteur général du Canada est autorisé à délivrer des mandats en vue de l'interception de communications. Voilà la portée de la loi en ce qui a trait à ce que j'appellerai strictement le renseignement de sécurité.

**Le sénateur Frith:** Quand vous parlez d'interception de communications, vous voulez parler d'ouverture de courrier, d'écoute électronique et de quoi d'autre encore?

**M. Finn:** Aux termes de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels, l'interception de communications comprend l'ouverture du courrier, sauf en ce qui a trait à la Loi sur la Société canadienne des postes; cela peut aussi être vrai d'autres lois existantes, mais je ne crois pas être en mesure de les nommer toutes ce matin.

**Le président:** Et ces mandats ne sont pas divulgués?

**M. Finn:** Non, ils ne le sont pas. C'est là une autre différence considérable entre la procédure ou les exigences du droit pénal et celles qui existent en matière de renseignement de sécurité. Il va sans dire qu'il serait malencontreux et contraire aux intérêts de la sécurité du Canada de divulguer l'existence d'un mandat délivré contre un agent d'un service de sécurité étranger, que ce soit publiquement ou encore directement à la personne visée. Le Service de sécurité aurait plutôt du mal à accomplir son travail si, pour l'exécution de certains mandats ou pour des activités qui ne sont pas tenues d'être inscrites dans le mandat, un agent devait se présenter chez quelqu'un et lui dire: «Nous faisons actuellement enquête sur telle et telle chose, puis-je entrer et vous parler?» Je ne veux pas ici souligner cet aspect, mais il va tout à fait à l'encontre des enquêtes de sécurité d'adopter une telle façon de procéder parce que, de toute évidence, nous faisons enquête sur des activités secrètes et clandestines qui ont cours au Canada et dans le monde entier.

**Le président:** Mais en matière de droit pénal, les mandats sont divulgués?



[Text]

**Mr. Finn:** Yes they are, I believe, within 90 days of the termination of the surveillance.

**Senator Nurgitz:** But there are extensions.

**Mr. Finn:** Yes, it is possible.

**Senator Flynn:** You can make as many applications as you wish?

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Godfrey:** It is my understanding that you are allowed only one extension.

**Mr. Finn:** I am sorry, I just don't have that information in my mind.

I have just finished dealing with the judicial element of the control component. There was one point which, frankly, flashed into my mind but I am afraid I have lost it momentarily. If I think of it I shall come back to it. Controls are an important and integral part of the system that has been designed. They reflect the concerns, discussions and studies of, for example, the McDonald Commission of Inquiry and, indeed, of officials here and elsewhere around the world.

The fourth component that I would like to speak to you about is the review component. We have felt, and again McDonald speaks eloquently about this, that there should be in a system of management of security intelligence activities in a democracy such as ours a form of review of those activities.

We came to the conclusion in the work that we did that there was a need not just for one type of review but, in fact, for two types of review, a review internal to government but external to the organization itself and a review external to government.

The internal review mechanism, which has been decided upon by the government and is reflected in Bill C-157, is the establishment of the office of inspector general to examine the activities of the Canadian Security Intelligence Service. I say "internal to government" because the inspector general would be an official reporting to the Deputy Solicitor General of Canada as part of the government structure and system in this country. But the power of review given to the inspector general is to examine all of the activities of the service and to make judgments about the legality and propriety of operations, the implementation of policy by the organization and a number of other duties which are referred to in the statute itself.

The inspector general would prepare reports which would be submitted to the external review committee, which is also described in the bill and has come to be known as the Security Intelligence Review Committee, a committee which under the legislation would be established from among membership in the Privy Council for Canada; a committee which would have as its major responsibility the review, again, of the operational activities, of the policies of the government and the method by which the organization was carrying out those policies and was

[Traduction]

**M. Finn:** Oui, ils le sont, je crois, dans un délai de 90 jours après la fin des opérations de surveillance.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais des prolongations sont parfois accordées.

**M. Finn:** Oui, c'est possible.

**Le sénateur Flynn:** Pouvez-vous déposer autant de demandes de prolongation que vous ne le désirez?

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois savoir que vous n'avez droit qu'à une prolongation.

**M. Finn:** Je suis désolé, mais je n'ai pas ces renseignements en tête.

Je viens tout juste de finir d'étudier l'aspect judiciaire du contrôle. En toute franchise, je dois dire qu'il y a une question qui m'a frappé, mais je crains ne plus m'en souvenir, momentanément. Si elle me revient, je vous en reparlerai. Les contrôles judiciaires constituent un élément essentiel du système qui a été conçu. Ils traduisent en fait les préoccupations, les discussions et les études, par exemple, de la Commission d'enquête McDonald, de même que celles des représentants du Canada et de toutes les régions du monde.

Le quatrième élément que j'aimerais aborder avec vous concerne la surveillance. Nous estimions, et là encore M. McDonald en fait état de façon éloquente, qu'un système de surveillance des activités concernant le renseignement de sécurité dans une démocratie comme la nôtre devait être appliqué d'une façon ou d'une autre.

Nous en sommes venus à la conclusion qu'il était nécessaire d'adopter non pas une mais deux formes de surveillance, c'est-à-dire une surveillance effectuée par le gouvernement, mais pas par l'organisme lui-même, et une surveillance non confiée au gouvernement.

Le premier mécanisme de surveillance, qui a été décidé par le gouvernement et qui se retrouve dans le projet de loi C-157, consiste en la création du bureau de l'inspecteur général chargé d'examiner les activités du Service canadien du renseignement de sécurité. Je dis bien «effectuée par le gouvernement» parce que l'inspecteur général sera un fonctionnaire responsable envers le Solliciteur général adjoint du Canada, faisant ainsi partie du gouvernement du Canada. Les pouvoirs de surveillance conférés à l'inspecteur général consistent à surveiller toutes les activités opérationnelles du Service, à juger de la légalité et de l'opportunité des opérations, de l'application de la politique par le Service et à exécuter un certain nombre d'autres fonctions qui sont décrites dans le projet de loi même.

L'inspecteur général est tenu de rédiger un rapport présenté au comité de surveillance externe, dont les fonctions sont aussi décrites dans le projet de loi et que l'on appelle le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Selon le projet de loi, ce comité sera composé de membres du Conseil privé du Canada; il aura pour responsabilité première de surveiller, là aussi, les activités opérationnelles, d'examiner la politique du gouvernement et la façon dont le Service l'appli-

[Text]

conducting its operations in accordance with law and in accordance with those policies.

Both the internal review mechanism—the inspector general—and the external review mechanism—the Security Intelligence Review Committee—represent substantial changes to the system. In the existing system there is no form of external review other than that which may be occasioned by way of the raising of questions in Parliament to the minister or by way of raising issues for discussion in committees, either of the house or of the Senate, when matters come before Parliament which give rise to those questions—for example, at estimates time on the house side and on other occasions when the minister or his officials are before committees for discussion of particular points.

Therefore, the introduction of two new review mechanisms represents a substantial departure from the existing system. But McDonald, particularly in his examination and analysis of security intelligence activities in Canada, concluded that external review and internal review and systems to support them were an absolute requirement in the 1980s and onward in a democracy such as ours.

**Senator Balfour:** Would that Security Intelligence Review Committee be politically representative?

**Mr. Finn:** It is my understanding, Senator Balfour, that that would be the intention. There is, for example, a consultation process built into the clause which deals with the appointment of the members of the committee bringing in, for example, the Leader of the Opposition. But the bill does not indicate a member from each political party represented, for example, in the House of Commons. It is struck as a committee of three members of the Privy Council for Canada.

**Senator McIlraith:** Dealing with that point, you made a reference to the McDonald Commission Report.

**Mr. Finn:** Yes, sir.

**Senator McIlraith:** Did you examine the evidence on which the report was based on that point?

**Mr. Finn:** Yes, sir, we did.

**Senator McIlraith:** I have particular reference to the non-disclosed part of the evidence.

**Mr. Finn:** Yes, sir, during the course of our deliberations we were privileged to have access to all of the documentation from the McDonald Commission which we felt was required by us in order to allow us to do our jobs. I cannot tell you that I, personally, looked at the evidence to which you refer, but I am confident, nonetheless, that during the course of our examination—which involved not only members of the SIT Group—testimony from a number of people was considered.

**Senator McIlraith:** The testimony was not completed. That is what I am concerned about with respect to the question of accountability or answerability.

**Mr. Finn:** I am not following you, senator; I am sorry.

[Traduction]

que et dirige ses travaux conformément à la loi et à cette politique.

Le mécanisme de surveillance interne, confié à l'inspecteur général, et le mécanisme de surveillance externe, confié au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, viennent modifier sensiblement le système. Dans le système actuel, il n'existe aucune forme de surveillance externe autre que celle peut susciter une question posée au ministre à la Chambre ou encore des questions qui sont soulevées pour être débattues par un comité de la Chambre ou du Sénat, lorsque les questions sont discutées devant le Parlement, par exemple lors du discours du budget à la Chambre ou à d'autres occasions lorsque le ministre et ses fonctionnaires comparaissent devant un comité pour discuter d'un point particulier.

Par conséquent, la mise sur pied de deux nouveaux mécanismes de surveillance s'écarte sensiblement du système actuel. Mais M. McDonald, tout particulièrement lorsqu'il a étudié et analysé les activités du renseignement de sécurité au Canada, en est venu à la conclusion que la surveillance externe et interne ainsi que des systèmes de soutien seront indispensables à partir des années 80 dans une démocratie comme la nôtre.

**Le sénateur Balfour:** Ce Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité sera-t-il politiquement représentatif?

**M. Finn:** Sénateur Balfour, je crois que c'est là l'intention du législateur. Par exemple, un processus de consultation est prévu à l'article portant sur la nomination des membres du comité, consultation à laquelle participerait par exemple le chef de l'opposition. Mais le projet de loi ne parle pas d'un député de chaque parti politique représenté, disons, à la Chambre des communes. On en fait un comité de trois membres du Conseil privé du Canada.

**Le sénateur McIlraith:** À ce sujet, vous avez parlé du rapport de la Commission McDonald.

**M. Finn:** Oui, monsieur.

**Le sénateur McIlraith:** Et à cet égard, avez-vous étudié les témoignages sur lesquels se fondent le rapport?

**M. Finn:** Oui, effectivement.

**Le sénateur McIlraith:** Je parle ici tout particulièrement des témoignages qui n'ont pas été divulgués.

**M. Finn:** Oui, monsieur; au cours de nos délibérations, nous avons eu le privilège d'avoir accès à tous les documents de la Commission McDonald qui, à notre avis, nous étaient nécessaires pour accomplir notre travail. Je ne peux vous dire que j'ai examiné personnellement les témoignages dont vous parlez, mais je puis dire que, au cours de notre analyse, qui ne concernait pas seulement les membres du groupe SIT, nous avons étudié le témoignage d'un certain nombre de personnes.

**Le sénateur McIlraith:** Les témoignages n'étaient pas terminés. C'est ce qui me préoccupe en ce qui a trait à cette question de responsabilité.

**M. Finn:** Je regrette, sénateur, mais je ne suis pas très bien votre raisonnement.



[Text]

**Senator McIlraith:** I am in some difficulty here when I refer to evidence that is not public, but I was really concerned with how closely you had examined all the evidence that was not in, and particularly certain aspects of it that might not be complete.

**Mr. Finn:** It would be very difficult for me to give you any kind of definitive answer on that, other than to say that we had access to virtually everything that was prepared for or by McDonald to the extent that we required it. Really, that is as far as I can go.

**Senator McIlraith:** I agree with you and I think perhaps we can come back to that at another point.

**The Chairman:** If I may intervene, you say the inspector general is internal to the government, but I take it that he is external to the Security Intelligence Service. Is that correct?

**Mr. Finn:** Yes, Mr. Chairman, that is correct. The scheme requires that the director of the service prepare and submit reports to the Solicitor General at least on an annual basis. I expect it would be more often than that, frankly. Those reports are in turn to be submitted for consideration and examination by the inspector general, who has access to all documentation related to his or her responsibilities and under the control of the service, including investigative material. The single exception, frankly, is in a subsection of the bill dealing with the competence of the Queen's Privy Council for Canada.

It is clear, however, that the inspector general is not part of the security service. Nonetheless, that individual will be part of the government structure, having been assigned those particular responsibilities and with the reporting relationships to the Deputy Solicitor General and the Solicitor General that are built in.

**The Chairman:** So the Security Intelligence Service is an agency; the Solicitor Gen's department is a department; each is headed by people of the rank of deputy minister.

**Mr. Finn:** Yes, sir, that is correct.

**The Chairman:** They both report to the minister.

**Mr. Finn:** Yes, both report to the minister. The reporting relationship of the director of the proposed CSIS is to the Solicitor General of Canada, which is the same reporting relationship as exists with respect to the Deputy Solicitor Gen of Canada and, indeed, with respect to the heads of the three other agencies coming under the ministry, the Canadian Penitentiary Service, Corrections, the National Parole Board and the Commissioner of the RCMP.

**The Chairman:** The Solicitor General's department has in it this person called the inspector general who watches over what the CSIS does, and reports to the minister?

**Mr. Finn:** Yes sir, that is correct. The linkage between the inspector general and the Security Intelligence Review Committee is the Solicitor General.

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Je suis un peu embarrassé lorsque je parle de témoignages qui ne sont pas publics, mais je me demandais si vous aviez examiné en détail les témoignages qui n'ont pas été insérés dans le rapport de la Commission, particulièrement certaines parties de ces témoignages qui risquent de ne pas être complètes.

**M. Finn:** Il serait très difficile pour moi de vous donner une réponse précise à cette question. Tout ce que je peux vous dire, c'est que nous avons eu accès à presque tout ce qui a été préparé pour et par la Commission dans la mesure où nous en avons eu besoin. Vraiment, je ne saurais en dire davantage.

**Le sénateur McIlraith:** Je suis d'accord avec vous et je pense que peut-être nous pourrions revenir à cette question ultérieurement.

**Le président:** Si vous me permettez d'intervenir, vous dites que l'inspecteur général fait partie du gouvernement, mais je crois comprendre qu'il ne fait pas partie du Service du renseignement de sécurité. Est-ce exact?

**M. Finn:** Oui, monsieur le président, vous avez raison. Il est prévu que le directeur du Service rédigera et présentera des rapports au Solliciteur général au moins une fois par année. Je suppose qu'il le fera plus souvent, en toute franchise. Ces rapports seront ensuite soumis à l'examen de l'inspecteur général qui a accès à tous les documents pertinents à ses responsabilités et qui sont sous le contrôle du service, y compris aux documents d'enquête. La seule exception, en réalité, se trouve dans un paragraphe du projet de loi portant sur la compétence du Conseil de la Reine pour le Canada.

Toutefois, il ne fait aucun doute que l'inspecteur général ne fait pas partie du Service de sécurité. Il est néanmoins intégré à la structure gouvernementale car on lui confie ces responsabilités particulières; il doit aussi faire rapport au Solliciteur général adjoint et au Solliciteur général du Canada, comme le prévoit le projet de loi.

**Le président:** Donc, le Service du renseignement de sécurité est un organisme et le ministère du Solliciteur général est un ministère, chacun étant dirigé par des personnes ayant le titre de sous-ministre.

**M. Finn:** C'est exact, monsieur.

**Le président:** Ils sont tous les deux comptables au ministre.

**M. Finn:** Oui, d'après le projet de loi, le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité proposé est comptable au Solliciteur général du Canada, tout comme l'est le Solliciteur général adjoint du Canada et le sont en fait les chefs de trois autres organismes qui relèvent du Ministre, c'est-à-dire le Service des pénitenciers, le Service correctionnel, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Commissaire de la GRC.

**Le président:** Le ministère du Solliciteur général compte donc parmi son personnel ce que l'on appelle l'inspecteur général, qui surveille les activités du Service canadien du renseignement de sécurité et qui est comptable au ministre.

**M. Finn:** Oui, monsieur, c'est exact. C'est le Solliciteur qui sert de lien entre l'inspecteur général et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

[Text]

**Senator Riley:** I am not clear on one point. I think you mentioned earlier that the director will report to the Deputy Minister, who, in turn will report to the minister—certain things?

**Mr. Finn:** No sir, the director would report to the Solicitor General, but the inspector general would report to the Deputy Solicitor General. In other words, I think the appropriate way to look at it is in terms of the inspector general being the department's auditor of the operational activities of the security service because of the function to be performed by the inspector general examining the operational activities of the organization; examining the implementation of policy; examining whether there are circumstances or situations in which the law has been abused by the service or whether, in relation to the conduct of operations, things which might be wholly legal might, nonetheless, be considered to be inappropriate in a democratic state such as Canada. Perhaps that may correct the impression that I left with you.

**Senator Riley:** Will the director report directly to the minister all covert actions of the Security Intelligence Service?

**Mr. Finn:** Not necessarily all, senator, because of a particular provision which would give to the director an independence with regard to the reporting of intelligence to a particular minister or official in relation to a particular case. Nonetheless, given the power and responsibility of the minister to issue general directives, it is certainly within my mind that the Solicitor General would issue a directive—although frankly, it would not be required—that all activities of the Security Service be made known to him, save and except those of a kind which might relate to him personally, or, for example, to a Minister of the Crown, in which case it might be that the Prime Minister, rather than the Solicitor General, would be advised of the details of the investigation, or the analysis which has been carried out following an investigation.

It is clear, however, that there is no intention and there is nothing in the legislation which is designed to shut the door or the window on the minister having knowledge of the operations of this service, even operations of the most delicate, sensitive or covert nature, and that is effectively guaranteed, not just by the application of the normal principle of managing a department or agency or in terms of the relationship between a deputy minister and his minister—which is a strong tradition in Canada—but also by virtue of the role and responsibility of the Deputy Solicitor General under this scheme to be involved, for example, in the application for all warrants to be issued by a judge of the Federal Court. In relation to what is implied by the warrant process, this covers the most sensitive, delicate and covert of operations, so that the minister will have an opportunity, as well as the right and responsibility, to have that information either from the director himself or herself, or via the Deputy Solicitor Gen and, in a third way as well in the control process, the reports of the Inspector Gen who has a responsibility to examine the operational activities of the organization and report to the minister.

**Senator Nurgitz:** Report to the deputy.

[Traduction]

**Le sénateur Riley:** Il y a une question qui n'est pas claire pour moi. Si j'ai bien compris, vous avez dit tout à l'heure que le directeur devait faire rapport au Solliciteur adjoint qui, à son tour, ferait rapport au Solliciteur général?

**M. Finn:** Non monsieur, le directeur fait rapport au Solliciteur général alors que l'inspecteur général, lui, est comptable au Solliciteur général adjoint. Autrement dit, je pense que la meilleure façon de situer les choses, c'est de préciser que l'inspecteur général est le vérificateur chargé de surveiller les activités du Service de sécurité, de par ses fonctions qui sont d'examiner les activités opérationnelles du Service, de veiller à l'application de la politique, de voir s'il existe des circonstances ou des cas où la loi n'a pas été respectée par le Service, ou encore, en ce qui a trait aux activités de ce dernier, de voir s'il n'existe pas des choses qui, bien que tout à fait légales, n'en demeurent pas moins inacceptables dans une société démocratique comme la nôtre. Peut-être ai-je ainsi réussi à corriger l'impression que je vous avais donnée.

**Le sénateur Riley:** Le directeur fera-t-il rapport directement au ministre de toutes les activités secrètes du Service du renseignement de sécurité?

**M. Finn:** Pas nécessairement de toutes ses activités, sénateur, à cause d'une disposition qui accorde au directeur une certaine indépendance en ce qui a trait au fait de rendre compte des activités de sécurité à un ministre ou à un fonctionnaire donné, dans certains cas. Néanmoins, compte tenu des pouvoirs dont jouit le ministre et des responsabilités qui lui incombent de publier des directives générales, je crois que, même si en réalité il n'est pas tenu de le faire, le Solliciteur général publiera une directive disposant que toutes les activités du Service de sécurité devront lui être communiquées, sauf celles qui pourraient le concerner personnellement ou toucher par exemple un autre ministre de la Couronne, auquel cas ce serait plutôt le Premier ministre que le Solliciteur général qui serait avisé des détails de l'enquête ou de l'analyse qui est effectuée à la suite d'une enquête.

Toutefois, il est évident que le projet de loi ne vise pas et ne contient pas non plus de disposition visant à empêcher le ministre de connaître les activités du Service, même les plus délicates ou les plus secrètes; et cela est garanti non seulement de par l'application du principe normal de gestion d'un ministère ou d'un organisme, ou encore à cause des relations traditionnelles qui existent entre le sous-ministre et le ministre au Canada, mais aussi de par le rôle et les responsabilités du Solliciteur général adjoint qui, d'après le projet de loi, devra être informé de toutes les demandes de mandat déposées auprès d'un juge de la Cour fédérale. Dans le cas de délivrance des mandats, cela concerne les opérations les plus délicates et les plus secrètes, de sorte que le ministre aura l'occasion, ainsi que le droit et la responsabilité de se voir informer soit par le directeur même, soit par le Solliciteur général adjoint, soit encore grâce au contrôle judiciaire, exercé au moyen des rapports de l'inspecteur général qui est chargé d'étudier les activités du Service et d'en faire rapport au ministre.

**Le sénateur Nurgitz:** Au Solliciteur général adjoint.



[Text]

**Mr. Finn:** I am sorry, yes, report to the deputy and fourthly, through the work of the Security Intelligence Review Committee itself, the reports from which will be tabled in Parliament—which is, if you will, another element of the review mechanism which I was about to come to in a moment, so that the knowledge aspect is, in my mind, to be present in the Solicitor General on all occasions, save those which would be covered in a very explicit way by the exercise of the Director's discretion under clause 6 of the proposed legislation.

**Senator Riley:** To get back to the Inspector Gen and the committee of the three privy councillors, would they both act as an oversight body?

**Mr. Finn:** Yes sir, clearly and in particular the Security Intelligence Review Committee.

**Senator Nurgitz:** I am troubled somewhat because some of the criticism, at least, has been with respect to accountability, and it seems to me that you have provided a safe haven for the minister by having the inspector general report to the deputy minister. That troubles me somewhat, and I would appreciate your comment on that.

**Mr. Finn:** When I mentioned the Solicitor General as the recipient of the inspector general's reports, I think there are two points to keep in mind. First, the inspector general does report to the Solicitor General as an official reporting to another official but, in the scheme of the legislation—and this is provided for in clause 29, subclause 2 of the bill—the reports of the inspector general, which are called certificates, are to be submitted to the minister rather than to the deputy minister. The minister, in turn, has an obligation to transmit those reports or certificates to the review committee under another subsection. If I have confused you, I apologize for that, but there is a real distinction to be made between the reporting relationship in terms of the function of the inspector general and the recipient of the certificate of the inspector general which I have loosely and incorrectly termed reports.

**The Chairman:** What this demonstrates, it seems to me, is that the relationship of the players and the lines of accountability, which are subliminal in a sense in the legislation, are either a factor in determining the reality of all this balance, or else are a component itself, I am not sure which, and it seems to me that it would be very helpful to senators if we could get some charts demonstrating the organization and perhaps be led through what those lines of accountability are supposed to be. Would that be possible, and could it be done fairly soon?

**Mr. Finn:** I am quite sure it could be, senator, yes. We would be happy to provide that to the committee.

**Senator Riley:** You mean an organizational chart?

**The Chairman:** I mean the relationship of one player to another, and who each reports too.

**Senator Balfour:** Perhaps this question is indirectly related to that, but there are circumstances in which the director

[Traduction]

**M. Finn:** Je m'excuse, oui, au Solliciteur général adjoint et, quatrième, le Ministre peut se renseigner grâce aux travaux du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité dont les rapports sont déposés au Parlement et qui constituent, si vous le voulez, un autre mécanisme de surveillance dont j'allais vous entretenir dans quelques instants. Ainsi, le Solliciteur général, à mon avis, sera toujours informé, sauf dans le cas où le directeur use du pouvoir explicite de discrétion qui lui est conféré aux termes de l'article 6 du projet de loi.

**Le sénateur Riley:** Pour revenir à l'inspecteur général et au Comité de surveillance composé de trois membres du Conseil privé, ces derniers joueront-ils le rôle d'un organisme de surveillance?

**M. Finn:** Oui monsieur, de toute évidence, et surtout le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

**Le sénateur Nurgitz:** Je m'inquiète de certaines critiques, à tout le moins, en ce qui a trait à la responsabilité. Il me semble que le ministre est quand même assez bien protégé vu que l'inspecteur général fait rapport au Solliciteur général adjoint. Cela m'inquiète un peu et j'aimerais avoir vos commentaires là-dessus.

**M. Finn:** Lorsque j'ai dit que les rapports de l'inspecteur général devaient être présentés au Solliciteur général, je crois qu'à ce sujet il faut retenir deux choses. D'abord, l'inspecteur général fait effectivement rapport au Solliciteur général comme tout fonctionnaire qui est comptable à un supérieur, mais, d'après le paragraphe 29(2) du projet de loi, les rapports de l'inspecteur général, que l'on appelle des certificats, doivent être remis au ministre plutôt qu'au sous-ministre. Le premier, en retour, est tenu de transmettre ces rapports ou certificats au Comité de surveillance, en vertu d'un autre paragraphe du projet de loi. Si j'ai semé la confusion dans votre esprit, je m'en excuse, mais il faut établir une distinction véritable entre les rapports que doit présenter l'inspecteur général et la personne à qui ce dernier remet ces documents que j'ai à tort qualifiés de rapports.

**Le président:** Donc, à mon avis, on en vient à montrer que les liens entre les divers paliers de responsabilités qui, dans un sens, sont sous-entendus dans le projet de loi, sont un facteur ou une composante de tout cet équilibre. Comme je ne sais pas lequel est lequel, il me semble qu'il serait utile pour tous les sénateurs si l'on dressait un tableau qui nous permettrait de voir qui est comptable à qui. Serait-il possible de nous présenter un tel tableau sous peu?

**M. Finn:** Oui, j'en suis sûr, sénateur. Nous serons heureux de dresser ce tableau pour le Comité.

**Le sénateur Riley:** Vous voulez dire un organigramme?

**Le président:** Ce que je veux dire, c'est que j'aimerais connaître les liens qui existent entre différentes personnes, savoir qui fait rapport à qui.

**Le sénateur Balfour:** Peut-être ma question concerne-t-elle indirectement celle-ci, mais y a-t-il des cas où le directeur

[Text]

would have direct access to the Prime Minister? I recognize that they would be unusual circumstances.

**Mr. Finn:** Yes sir, that is envisaged, although not in the bill itself.

**Senator McIlraith:** That is the present situation and has been for years.

**Mr. Finn:** That is correct, senator. In the example I used with, I believe, Senator Nurgitz a moment ago, I indicated that in relation to the "independence" of the director, that if there were sensitive information relating to a Minister of the Crown, that might be more appropriately reported to the Prime Minister rather than to the Solicitor Gen.

The Director might have very valid reasons for that.

The Director, because the information might relate to the Solicitor General, might choose not to report that information to him but, indeed, to report it to the Prime Minister who, quite obviously, has overall responsibility for members of the cabinet and the overall conduct of government business.

So, there is nothing in the proposed system or indeed in the bill which precludes that type of access which may be and is required from time to time to be had with the Prime Minister, nor is there anything which specifically provides for it. It is an ingrained part of the system, both from the past and existing today, as Senator McIlraith has quite correctly pointed out.

**Senator Balfour:** Does that extend to circumstances in which there might be a fundamental disagreement between the director and the Deputy Solicitor General, or indeed, the Solicitor General, with respect to activities that are taking place in the service?

**Mr. Finn:** That is a more difficult question, but I expect that the answer would be yes. I say it is more difficult only because there are a number of processes that come to mind quickly, but the answer is, yes.

**Senator Godfrey:** Why is it not provided for specifically in the bill?

**Mr. Finn:** All I can say about that, senator, is that it was deemed not to be necessary because it is such an ingrained part of our system and, therefore, in the drafting of the legislation, the law officers of the Crown, and the draftsmen themselves, provided advice to the effect that it was not an absolute requirement, although it may be desirable. That would not change the reality.

**The Chairman:** I would imagine that honourable senators would like to adjourn in 15 minutes or so, so I suggest that you conclude your presentation, if that time is adequate, and we will return this afternoon for questions.

**Mr. Finn:** I think I can conclude fairly quickly.

If one looks at the model which is proposed, one recognizes immediately a number of things: First of all, the subject matter is extraordinarily difficult and complex, therefore, the arrangements that one makes have to reflect the difficulties and complexities. At the same time, one must always keep in mind that there are balances that are essential to the system;

[Traduction]

s'adresse directement au premier ministre? Je conviens que ce seraient là des circonstances extraordinaires.

**M. Finn:** Oui monsieur, cette situation a été envisagée, bien que le projet de loi n'en fasse pas état spécifiquement.

**Le sénateur McIlraith:** C'est le cas actuellement, et rien n'a changé depuis des années.

**M. Finn:** C'est exact, sénateur. Dans l'exemple que j'ai donné au sénateur Nurgitz, sauf erreur, il y a un moment, j'ai dit qu'en ce qui a trait à «l'indépendance» du directeur, si par exemple des renseignements délicats concernant un ministre de la Couronne étaient donnés, il conviendrait de les signaler au premier ministre plutôt qu'au Solliciteur général.

Le directeur pourrait très bien avoir de bonnes raisons d'agir ainsi.

En effet, parce que les renseignements pourraient porter sur le Solliciteur général, le directeur pourrait, au lieu de les lui signaler, décider de prévenir le premier ministre qui, de toute évidence, assume la responsabilité générale des membres du Cabinet et de toutes les opérations gouvernementales.

Donc, rien dans le Service proposé ni dans le projet de loi n'empêche le directeur de s'adresser au premier ministre ce qui peut et doit être le cas à l'occasion; le projet de loi ne contient pas de disposition à cet effet. Cela fait partie intégrante du système, tout aussi bien aujourd'hui qu'auparavant, comme le sénateur McIlraith l'a fait pertinemment remarquer.

**Le sénateur Balfour:** Serait-ce aussi possible s'il y avait un désaccord fondamental entre le directeur et le Solliciteur général adjoint, voire le Solliciteur général, en ce qui a trait aux activités du Service?

**M. Finn:** C'est là une question plus difficile, mais je crois que la réponse est oui. Je dis qu'elle est plus difficile seulement parce qu'il y a un certain nombre d'étapes qui me viennent en tête rapidement, mais la réponse est oui.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi le projet de loi ne le prévoit-il pas précisément?

**M. Finn:** Tout ce que je puis dire, sénateur, c'est qu'il a été considéré qu'il n'était pas nécessaire de le faire parce que cela fait partie intégrante de notre système et que, par conséquent, lors de la rédaction du projet de loi, les conseillers-légistes de la Couronne et les rédacteurs ont dit qu'il n'était pas absolument nécessaire de préciser une telle chose, bien que cela puisse être souhaitable. Cela ne change rien à la réalité.

**Le président:** J'imagine que les honorables sénateurs aimeraient s'ajourner dans à peu près quinze minutes. Je propose donc que vous terminiez votre exposé, si vous avez assez de temps pour le faire, et que nous nous réunissions de nouveau cet après-midi pour la période des questions.

**M. Finn:** Je pense pouvoir terminer assez rapidement.

Si vous examinez le modèle de Service qui est proposé, vous saisissez immédiatement un certain nombre de choses. D'abord, la question est extraordinairement difficile et complexe et, par conséquent, les modalités qui sont convenues doivent tenir compte de ces difficultés. Parallèlement, il faut toujours se rappeler aussi que certains équilibres sont essen-



*[Text]*

the initial balance with respect to the requirements of security on the one hand, the requirements of democracy on the other, which includes the freedoms which we all cherish, and which we are all, in our official capacities, sworn to uphold, to a greater or lesser degree, depending upon our capacity and function. Within the system itself I think that it is perhaps easy to recognize that one cannot concentrate solely on one element or component and that, indeed, there are a number of elements, all of which must be meshed together and somehow kept in balance to ensure that the overall balance to which I have alluded a number of times is maintained.

In terms of the bill itself, an effort has been made to incorporate all of the major components of the system and, indeed, most, if not all, of the minor components of the system.

In my view, it is a matter for you and your colleagues, and those in the House of Commons, to decide whether the system which is appropriate is in fact included or incorporated to the extent that it ought to be in the legislation itself. I would simply advance for your consideration the view that, as one looks at the various parts of the bill, one can see that there has been a conscious effort made to ensure that all of the components are represented and kept in balance.

The one thing I have not spoken about at all during the course of the morning in relation to the bill itself is the natural constraint and other constraints that are imposed upon the security intelligence organization in a democracy. I said that a security intelligence organization had to be sensitive to government policy, very close to government in terms of the direction provided to it, either by way of legislation or by way of policy, or in other ways in which governments offer directions to organizations which are under their control.

The one element which is additional to that in the legislation that is before you relates to a complete and total inhibition which is imposed upon the service which is being established by the legislation to investigate the activities of individuals or groups solely on the basis of participation by the individual or group in lawful protest, advocacy or dissent. This is a great limitation on the mandate of the organization. It was very deliberately advanced as a limitation on the mandate and on the exercise of the powers of the organization. It reflects quite clearly the detailed discussion and concern which McDonald, which writers, which Mackenzie, which bureaucrats, which politicians have given to the really important issue of maintaining the balance—of striking and maintaining a balance—between the requirements of security on the one hand and the requirements of democracy and the rights and freedoms of individuals on the other. That provision operates as an override on the ability of the service established under the legislation to conduct investigations on individuals or groups in relation to activities which would not fall under the definition of threats to the security of Canada, or, if they did because of the breadth of a particular definition, which are clearly and unequivocally in the area of lawful protest, advocacy or dissent. In those circumstances, the service has no mandate, has no authority, has no powers to be involved in those kinds of

*[Traduction]*

tiels; le premier concerne les exigences à respecter en matière de sécurité d'une part, et celles relatives à la démocratie d'autre part, entre autres le respect des libertés que nous chérissons tous et que, de par nos fonctions officielles, nous sommes engagés solennellement à faire respecter, dans une plus ou moins large mesure, selon nos capacités et nos fonctions. Au sein du Service même, je crois qu'il est peut-être facile de reconnaître que l'on ne peut se concentrer seulement sur un seul élément ou une seule composante, et qu'en fait il en existe plusieurs qui doivent être tous réunis et gardés d'une certaine façon en équilibre pour faire en sorte que cet équilibre général dont j'ai parlé tout à l'heure soit maintenu.

En ce qui a trait au projet de loi même des efforts ont été déployés pour y inclure toutes les grandes composantes du système et la majeure partie des éléments moins importants, sinon tous.

A mon avis, il vous appartient, à vous sénateurs, ainsi qu'aux députés, de décider si le système, qui est adéquat, est suffisamment défini dans la loi. J'aimerais seulement que vous songiez à ceci: à mon avis, si vous examinez les diverses parties du projet de loi, je crois que vous pourriez constater que des efforts consciencieux ont été déployés pour faire en sorte que toutes les composantes soient incluses et mises en équilibre.

La seule chose que je n'ai pas abordée ce matin en ce qui a trait au projet de loi, ce sont les contraintes naturelles et autres qui sont imposées au Service de sécurité dans une démocratie. J'ai dit que ce Service devait respecter la politique gouvernementale, qu'il devait être proche du gouvernement en ce qui a trait à l'orientation qu'il doit prendre, soit par voie législative soit au moyen d'une politique, ou par tout autre moyen que les gouvernements peuvent utiliser pour donner des directives aux organismes qu'ils contrôlent.

L'élément qui s'ajoute à cela dans le projet de loi que vous étudiez actuellement concerne l'interdiction totale qui est imposée au Service de faire enquête sur les activités d'individus ou de groupes en se fondant seulement sur leur participation à une protestation ou à une manifestation autorisée par les autorités. C'est là une restriction importante imposée délibérément au mandat du Service et à l'exercice de ses pouvoirs. Elle tient compte clairement des opinions exprimées par M. McDonald, par les rédacteurs, par M. Mackenzie, par des bureaucrates et par des personnalités politiques au sujet de l'importance de maintenir un équilibre entre les exigences de la sécurité d'une part et celles de la démocratie et des droits et libertés des individus d'autre part. C'est cette disposition qui prime en cas de conflit avec le service qui a le pouvoir, en vertu de la loi, de mener des enquêtes sur des individus et des groupes, dans le cas d'activités qui ne sont pas visées par la définition de ce qui constitue une menace pour la sécurité du Canada ou qui, si elles l'étaient à cause de la grande portée d'une définition donnée, sont néanmoins clairement et sans conteste du domaine des protestations légales, revendications ou dissensions. En ces circonstances, le Service n'a reçu aucun mandat, aucune autorité, aucun pouvoir de se mêler des activités auxquelles s'adonnent à bon droit des citoyens canadiens et même des étrangers venus au Canada.

[Text]

activities which are legitimately and properly being carried out by Canadian citizens and others who may come to our country.

**Senator McIlraith:** Is it fair to say that that has always been the rule in the service but that you are now putting it into statutory form so there will be no doubt about its continuation?

**Mr. Finn:** I think there has been some doubt as to whether that was an inhibition, or is an inhibition on the existing service.

**Senator McIlraith:** That is one of the points that was not cleared up by the McDonald Commission.

**Mr. Finn:** I am unable to comment on that.

**Senator McIlraith:** I am.

**Mr. Finn:** I accept that, sir. However, I think that it is a matter of doubt as to whether there is that limitation even on the existing service. That comes by way of the language used which has given to the security service, what has been variously called its mandate, or the definition of threats which it is being asked to investigate, and so forth.

It is certainly not an explicit limitation, although it may be an implicit limitation. In terms of moving forward and to the future, the limitation would be explicit, and therefore clear not only to the security service, but to all others involved in the process.

**Senator McIlraith:** Therefore, it is necessary and desirable?

**Mr. Finn:** I would submit that it is.

**The Chairman:** Senator McIlraith, the body of law or quasi-law relating to the security service today is what? It is the mandate which has been laid before Parliament as essentially a government document and regulation?

**Mr. Finn:** Yes.

**The Chairman:** Together with a couple of sections of the RCMP Act, that is, in essence, the law?

**Senator McIlraith:** As well as the development of common law over a long period of time. There is some difficulty presently in interpreting it because the interpretation of the law under the two systems of law currently in Canada is a bit different. Consequently, there is a certain vagueness in some of this that developed when the service was not under Canadian control.

**Senator Godfrey:** I should like to ask a supplementary on that point. My recollection is that whatever the law was before there were perfectly legitimate political organizations and parties that investigated certain things and there was no suggestion they were breaking the law. That did happen in the past so that demonstrated the necessity of clearly providing for legislation.

**Mr. Finn:** I think that is fairly common, Senator Godfrey.

**The Chairman:** Do you have any further comments, Mr. Finn?

[Traduction]

**Le sénateur McIlraith:** Est-il juste de dire que cela a toujours été la règle dans le service mais que vous donnez à une situation de fait une forme légale, de telle sorte qu'il n'y aura plus aucun doute à l'avenir?

**M. Finn:** Je crois qu'on s'est demandé si cela constituait ou constitue vraiment une contrainte pour le service existant.

**Le sénateur McIlraith:** C'est l'un des points qui n'ont pas été clarifiés par la Commission McDonald.

**M. Finn:** Je ne peux faire aucun commentaire à ce sujet.

**Le sénateur McIlraith:** Moi je le peux.

**M. Finn:** Fort bien monsieur. Toutefois, je crois qu'on peut se demander si une limite de cet ordre est effectivement imposée au service actuel. Cela est dû au vocabulaire utilisé pour donner au service de sécurité ce qu'on appelle parfois son mandat ou pour expliquer en quoi consistent les menaces à propos desquelles on lui demande de faire enquête, et ainsi de suite.

Cette restriction n'est certainement pas explicite, mais il se peut qu'elle soit implicite. En ce qui concerne nos actions futures et l'avenir en général, il s'agirait plutôt d'une restriction explicite qui, par conséquent, serait évidente non seulement pour le service de sécurité mais pour tous les autres intéressés.

**Le sénateur McIlraith:** C'est donc nécessaire et désirable?

**M. Finn:** C'est exact, à mon avis.

**Le président:** Sénateur McIlraith, l'ensemble des lois ou des mesures ayant force de loi applicables au service de sécurité actuellement consiste en quoi? Est-ce le mandat qui a été déposé devant le Parlement essentiellement sous forme de document ou de règlement gouvernemental?

**M. Finn:** Oui.

**Le président:** Cela et deux articles de la loi sur la Gendarmerie royale constituent donc essentiellement la loi?

**Le sénateur McIlraith:** Ainsi que la jurisprudence qui s'est constituée au cours des années. Il est assez difficile à l'heure actuelle de l'interpréter parce que l'interprétation de la loi sous les deux systèmes actuellement en vigueur au Canada diffère légèrement. En conséquence, il y a parfois une certaine imprécision qui a pris naissance lorsque le service n'était pas sous contrôle canadien.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais poser une question supplémentaire à ce propos. Si je me souviens bien, quelle qu'ait été la loi auparavant, il existait des organisations politiques parfaitement légitimes ainsi que des partis qui examinaient certaines choses et personne ne laissait entendre qu'elles enfreignaient la loi. Puisque cela s'est produit dans le passé, cela démontre la nécessité de faire passer une loi claire.

**M. Finn:** Je crois que c'est assez fréquent, sénateur Godfrey.

**Le président:** Avez-vous autre chose à ajouter, monsieur Finn?



**Mr. Finn:** I have one further comment, Mr. Chairman. In your consideration of the issues—not just the issues as I have tried to expose them to you this morning and that we may get into during the course of the remainder of the day—and when you consider the difficult and really perplexing issues that this whole debate generates as well as in your consideration of the analysis and of the recommendations of McDonald and in how that analysis or those recommendations may have been built into the system which is before you, may I simply commend to you in your reading a rather important recommendation of the McDonald Commission which is Recommendation 181 of the commission's report. It is to be found in the collection of recommendations at page 1167 of the second volume of the second report of the commission of inquiry. That recommendation, if I may be permitted to put it on the record, is important because it provides something of a road-map of a series of tests and guidelines to determine whether the model, which has been explained to you this morning, and which will continue to be explained during the course of the afternoon, is a model which meets the concerns, not just of the McDonald Commission, but the real concerns of all of those who consider seriously and think about the perplexing problems of security intelligence in a democracy. They recommended as follows:

**WE RECOMMEND THAT** Parliament enact legislation vesting authority in an organization to carry out security intelligence activities and that such legislation include provision for

- (a) the definition of threats to the security of Canada about which security intelligence is required;
- (b) certain organizational aspects of the security intelligence agency . . .

It goes on to describe what those are.

- (c) the general functions of the organization to collect, analyze and report security intelligence and to be confined to these activities, plus specific authorization of certain activities outside Canada, liaison with foreign agencies and provincial and municipal authorities . . .

- (d) authorization of certain investigative powers and the conditions and controls applying to the use of such powers;

- (e) mechanisms of external control to ensure an independent review of the legality and propriety of security intelligence activities and any other covert intelligence activities by agencies of the Government of Canada except those performed by a police force.

Recommendation 181 served us in the Security Intelligence Transitional Group as a road-map or guide in assisting us in considering the many and varied issues that we had to consider in the preparation of our proposals for the consideration of government. I simply commend it to you because it seems to be an expression easily related to and easily understood, I think by all who examine it, and one which, on analysis, does pick

**M. Finn:** Oui, j'ai un autre commentaire à faire, monsieur le président. Lorsqu'on considère les questions—et je ne parle pas uniquement des questions que j'ai essayé de vous exposer ce matin ni même de celles que nous allons peut-être traiter tout à l'heure, mais des questions vraiment difficiles et embarrassantes que soulève tout ce débat—je vous demanderai, lorsque vous allez examiner l'analyse et les recommandations faites par McDonald, ainsi que les effets qu'ont eus ces dernières sur le système actuel, je vous demanderai donc, disais-je, de lire avec une attention particulière une recommandation assez importante de la Commission McDonald; c'est la recommandation 181 du rapport de la Commission qui se trouve dans la liste des recommandations à la page 1167 du deuxième rapport de la commission d'enquête. Cette recommandation, si je peux me permettre de vous demander de la noter, est importante parce qu'elle constitue en quelque sorte une carte routière pour une série d'essais et de lignes directrices visant à déterminer si le modèle qui vous a été proposé ce matin et sur lequel nous allons nous appesantir un peu plus au cours de l'après-midi est un modèle qui puisse satisfaire non pas simplement les membres de la Commission McDonald mais tous ceux qui s'interrogent réellement et sérieusement sur les problèmes ardues qui se posent dans les services du renseignement de sécurité d'une démocratie. Les membres de la Commission ont fait la recommandation suivante:

**NOUS RECOMMANDONS QUE** le Parlement adopte une mesure législative autorisant un organisme à exercer des activités en matière de renseignement et de sécurité et prévoyant

- a) une définition des menaces à la sécurité du Canada justifiant la collecte de renseignements;
- b) certains aspects de l'organisation du service de renseignement pour la sécurité . . .

On explique ensuite en quoi ils consistent.

- c) les responsabilités générales du service de recueillir, d'analyser et de communiquer des renseignements concernant la sécurité sans aller au-delà de ces activités, y compris l'autorisation expresse d'exercer certaines activités à l'extérieur du Canada, d'établir des relations avec des services étrangers et les autorités provinciales et municipales . . .

- d) l'attribution de certains pouvoirs d'enquête de même que les conditions et contrôles applicables à l'exercice de ces pouvoirs;

- d) des mécanismes de contrôle externes destinés à assurer un examen indépendant de la légalité et de la justification des initiatives en matière de renseignement concernant la sécurité et de toutes autres activités secrètes dans ce domaine exercées par des organismes du gouvernement du Canada, sauf celles des corps de police.

Nous, les membres du groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité, avons vu dans la recommandation 181 une sorte de carte routière ou de guide qui nous a aidés à examiner les nombreuses questions que nous devons analyser avant de rédiger des propositions à l'intention du gouvernement. Je vous la recommande parce qu'elle me semble exprimer ce que pensent et peuvent facilement comprendre

[Text]

up, in my submission, all of the essential elements of a system which can and must be maintained in a balance.

With that, Mr. Chairman, perhaps I should cease speaking for the moment but I am prepared to return this afternoon, if that is your wish.

**The Chairman:** We will get a copy of that and circulate it to the members of the committee.

**Senator Flynn:** I understand that we are about to adjourn and we will be questioning Mr. Finn this afternoon. Upon returning, I was wondering if we might have some discussion about a method for questioning because if we are going to recognize one member of the committee and he speaks at random, it would make a very difficult text to read afterwards. My suggestion is that we establish an order of questions or issues in which all members of the committee could question the witnesses and deal with that particular question before turning to another issue. Perhaps the committee members could make some suggestions on our return.

**The Chairman:** I think that is an excellent idea. I feel it would be helpful on our return to take five minutes to get a description of the organization chart and the flow of accountability that is implicit in this legislation, because we are going to be asking questions of the minister and others based on the view we have of this.

I welcome your suggestion that we discuss how we deal with the questioning this afternoon. Perhaps you have in mind something like spending a certain amount of time on mandate and a certain amount of time on the powers. On the other hand, you may want to talk about ministerial responsibility. Mind you, that could be put into the mandate. When we return after lunch, perhaps we can consider that question. We will have a steering committee meeting at 12.30, of which, I believe members of the committee have been informed.

I will be discussing with you and making proposals to you early this afternoon as to when we can have a discussion of the second steering committee report, in other words, the report on what we discuss at lunch.

**Senator Godfrey:** The steering committee is to consider the matter of advertising for briefs which members of the committee can read over during the summer. No doubt, some of the submissions will be repetitive, so perhaps we could ask someone to summarize the briefs and indicate the salient points to members of the committee.

**The Chairman:** I have benefited enormously from the advice of Senator Hastings. There are two members of the Clerks' Branch who have some advice to tender to the steering committee on those very subjects. We will be ready to deal with them this afternoon. With that, we will adjourn until 2 o'clock.

The committee adjourned.

At 2 p.m. the committee resumed.

[Traduction]

ceux qui l'examinent. En outre, lorsqu'on l'analyse, elle résume à mon avis tous les éléments essentiels d'un système qui peut et doit être maintenu en équilibre.

Cela, monsieur le président, met fin à mon allocution pour le moment, mais je serai disposé à revenir cet après-midi si vous le désirez.

**Le président:** Nous nous procurerons un exemplaire de cette recommandation et le ferons circuler parmi les membres du comité.

**Le sénateur Flynn:** Je crois comprendre que nous sommes sur le point d'ajourner et que nous poserons des questions à M. Finn cet après-midi. A notre retour, je me demande si nous pourrions discuter de la méthode à adopter pour poser des questions, car, si nous devons donner la parole à un membre du comité et qu'il parle à bâtons rompus, il sera difficile de lire le texte ensuite. Je suggère donc que nous établissions un ordre de questions à poser ou de thèmes à considérer à propos desquels tous les membres du comité pourraient questionner les témoins et en finir avec une question particulière avant de s'attaquer à une autre. Peut-être les membres du comité pourraient-ils présenter quelques suggestions à notre retour.

**Le président:** Cela me paraît une excellente idée. Je crois qu'il vaudrait la peine de consacrer cinq minutes à notre retour pour obtenir une description de la manière dont cet organisme est organisé et de savoir exactement qui, d'après cette loi, est chargé de rendre des comptes, parce que nous allons poser au ministre et aux autres témoins des questions découlant de l'idée que nous nous faisons de cette question.

Je vous serais reconnaissant de me suggérer une manière de procéder lorsque nous poserons des questions cet après-midi. Peut-être songez-vous à consacrer un certain temps à la question du mandat et un certain temps à celle des pouvoirs. D'autre part, il se peut que vous préféreriez parler de la responsabilité ministérielle. Remarquez que cela pourrait être inclus dans le mandat. Lorsque nous reviendrons après le déjeuner, nous pourrions peut-être envisager cette question. La séance du comité de direction débutera à 12 h 30, ce dont, je crois, les membres du Comité ont été informés.

Nous discuterons avec vous au début de l'après-midi de la question de savoir quand nous pourrions nous occuper du deuxième rapport du comité de direction, en d'autres termes le rapport dont nous discuterons au déjeuner, et nous émettrons des propositions en ce sens.

**Le sénateur Godfrey:** Le comité de direction doit s'attaquer à la question de la publicité qu'il conviendrait de faire pour inviter les intéressés à présenter des mémoires que les membres du Comité pourront lire cet été. Comme, sans aucun doute, certaines propositions nous aurons déjà été faites, on pourrait peut-être demander à quelqu'un de résumer les mémoires et d'en faire ressortir les points saillants pour la gouverne des membres du Comité.

**Le président:** Les conseils du sénateur Hastings m'ont été fort utiles. Il y a deux membres du Bureau du greffier qui ont des conseils donner au comité de direction sur les sujets en question. Nous serons prêts à en discuter cet après-midi. Cela étant, nous reprendrons nos travaux 14 heures.

La séance est levée.

Reprise de la séance à 14 heures.



[Text]

**The Chairman:** Honourable senators, over lunch we had a meeting of the steering committee. It is proposed that if, towards 4 o'clock, the questioning seems to be abating, then we could turn to organizational subjects and the second report of the steering committee, which we will deal with from 4 o'clock to 4.30. Alternatively, if honourable senators feel that they have further questions and want to continue until 4.30, we could take up those other matters tomorrow morning. Mr. Kaplan will be coming at 9.30. At 11.30 or so we could turn to the second report of the steering committee, which has to do with matters such as scheduling witnesses, timing and procedures.

At the moment, I suggest that we take five or ten minutes with Mr. Finn to get a clear appreciation of the lines of responsibility and accountability in the system. We can then go into general questioning. I suggest that in the general questioning we try to group our questions, taking, first, mandate; second, powers; third, control; and fourth, review. Perhaps we could try to remain fairly consistently within those boundaries.

If that is agreeable to honourable senators, I would suggest that we open the question of accountability with Mr. Finn. I am told, however, that perhaps we should have some sort of motion to table these documents which honourable senators have in front of them.

**Senator Nurgitz:** I so move.

**Senator Godfrey:** Are these documents to be tabled or published as an appendix?

**The Chairman:** At the moment, they are to be tabled. They could certainly be appended, if you would like to make such a motion. Perhaps you would like to hear Mr. Finn deal with them first?

**Senator Godfrey:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Finn?

**Mr. Finn:** Thank you, Mr. Chairman. The chart that honourable senators have before them is intended to show a number of relationships which exist within the system that we have been discussing during the course of the morning session. At the top of the chart, in the first block, is the Prime Minister, who, by virtue of his office as Prime Minister, is involved in a very intimate way in the security intelligence function of government. He is involved in not just one way but in several ways.

As the first minister responsible for the appointment of members of the cabinet, and, therefore, members of the cabinet committee, the Prime Minister bears a responsibility because there exists a cabinet committee on security and intelligence, which appears in the second block. Secondly, it is the prerogative of the Prime Minister to appoint deputy ministers and some other senior officials. In the exercising of that responsibility, there is a tradition and practice which has built up whereby a deputy minister of a deputy head — in this case, both the Deputy Solicitor General and the director of the

[Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, à l'heure du déjeuner, nous avons eu une réunion du comité de direction. Il a été proposé que vers 16 heures, s'il ne reste plus guère de questions à poser, nous abordions le sujet de l'organisation et du deuxième rapport du comité de direction, sujet dont nous traiterons de 16 heures à 16 h 30. Cependant, si les honorables sénateurs estiment qu'ils ont d'autres questions à poser et veulent poursuivre jusqu'à 16 h 30, nous pourrions nous attaquer à ces autres questions demain matin. M. Kaplan arrivera vers 9 h 30. Vers 11 h 30, nous pourrions analyser le deuxième rapport du comité de direction, lequel concerne les thèmes suivants: l'établissement de l'ordre de comparution des témoins, la durée du témoignage et la façon de procéder.

Pour le moment, je suggère que nous nous entretenions pendant cinq ou dix minutes avec M. Finn pour avoir une idée claire de la hiérarchie des responsabilités ainsi que des comptes à rendre au sein du système. Ensuite nous pourrions poser des questions d'ordre général. Mais il me semble que, dans ce cas, nous devrions grouper nos questions de la manière suivante: d'abord, celles qui concernent le mandat; ensuite celles qui concernent les pouvoirs; troisièmement le contrôle et quatrièmement le réexamen. Nous devrions essayer de nous en tenir à ce principe.

Si les honorables sénateurs n'y voient pas d'inconvénient, je leur suggère que nous posions tout de suite à M. Finn la question de l'imputabilité. On me dit, néanmoins, que nous devrions peut-être présenter une motion visant à faire déposer les documents que les honorables sénateurs ont devant eux.

**Le sénateur Nurgitz:** Ce que je propose.

**Le sénateur Godfrey:** Ces documents vont-ils être déposés ou publiés en annexe?

**Le président:** Pour le moment, ils doivent être déposés. Rien ne nous empêche de les faire publier en annexe si vous voulez présenter une motion en ce sens. Peut-être vaudrait-il mieux laisser M. Finn en parler pour commencer.

**Le sénateur Godfrey:** En effet.

**Le président:** Monsieur Finn?

**M. Finn:** Merci, monsieur le président. L'organigramme que les honorables sénateurs ont devant eux va leur permettre de comprendre certaines relations qui existent au sein du système dont nous avons discuté à la séance de ce matin. En haut du tableau, dans la première case, se trouve le premier ministre qui, étant donné sa charge, doit s'occuper intimement des fonctions de sécurité que doit remplir le gouvernement. Il s'en occupe de bien des manières.

En tant que premier ministre responsable de la nomination des membres de son cabinet et, par conséquent, des membres du comité du cabinet, le premier ministre assume une responsabilité parce qu'il y a un comité du cabinet sur la sécurité et le renseignement qui figure dans la seconde case. Deuxièmement, c'est la prerogative du premier ministre de nommer des sous-ministres et de hauts fonctionnaires. Dans l'exercice de cette responsabilité, on en est venu à charger un sous-ministre ou un chef adjoint—dans ce cas, à la fois le Solliciteur général adjoint et le directeur du Service—de tenir le premier ministre

*[Text]*

service — have a responsibility to the Prime Minister to keep him informed so as to ensure that the policies of the government are being carried out. They also keep him informed in other respects which relate more clearly to the management of the public service and the responsibilities that the Prime Minister has for those particular activities.

The box to the left of the CCSI box is representative of the committee of senior officials which exists to deal with security and intelligence matters. It is known as the Interdepartmental Committee on Security Intelligence. It is chaired by the secretary to the cabinet and has membership from all of the departments and agencies which have an interest in security and intelligence activities, as well as the central? departments or agencies with responsibility for budgetary control or for the establishment of personnel policy and related issues. It therefore includes, as one of its members, the secretary to the Treasury Board.

In the line of reporting, the next box is that of the Deputy Solicitor Gen. It is clear from the chart, as one moves one level below that, that both the Deputy Solicitor General and the Director of the Security Service report independently of one another to the Solicitor Gen. Therefore, the line is from the director to the Solicitor Gen, onwards to the Prime Minister, although, as I was explaining this morning, it is fully intended and is currently part of the system, as it has been for many years, that there should be an as-required direct relationship between the Prime Minister and the director or head of the security service. In part, this flows from the status that the director has and from the fact that he or she is appointed as a deputy head by the Prime Minister. It relates also to the Prime Minister's overall responsibility for the maintenance of security in Canada.

Without dealing with the various points listed under the blocks in the chart, honourable senators can see that the Inspector Gen really forms part of the internal-to-government process. The solid line indicates that the Inspector Gen reports to the Deputy Solicitor Gen, and this is a direct reporting relationship. This does not mean, however, that the certificates issued by the Inspector Gen in relation to the reports of the director of the service as regards the operational activities of the service, are not sent directly to the Solicitor General. So that it can be made clearer than it is in that regard, one might draw a dotted line between the Inspector Gen and the Solicitor General.

The external review line, as can be seen on the chart, emanates from the Solicitor General. That simply indicates that the reports and the certificates which are handed to the Solicitor General in relation to the activities of the security service are to be transmitted to the external review committee by and through the Solicitor General. The relationship, therefore, between the director of the service and the external review body is through the Solicitor General, although, in terms of the powers which are granted to the security review committee, there is a direct relationship by virtue of the ability of the review committee to get at information which is being held or is under the control of the security service.

*[Traduction]*

au courant de manière à ce que la politique du gouvernement soit bien mise en vigueur. Ils le tiennent également au courant d'autres questions qui concernent plus directement la gestion de la Fonction publique et les responsabilités que doit assumer le premier ministre dans ces domaines en particulier.

La case à droite de celle du CCSR représente le Comité de hauts fonctionnaires qui a été formé pour s'occuper de la sécurité et du renseignement. Il est connu sous le nom de Comité interministériel de la sécurité et des renseignements. Il est présidé par le secrétaire du Cabinet et constitué par des membres de tous les ministères et organismes qui s'occupent des questions de sécurité et de renseignement, ainsi que par des membres des ministères ou organismes qui sont chargés soit de contrôler le budget, soit d'établir les principes de gestion du personnel ou de questions s'y rattachant. Ce Comité comprend donc parmi ses membres le secrétaire du Conseil du trésor.

Sur le plan hiérarchique, la case suivante est celle du Solliciteur général adjoint. Comme on peut le constater dans l'organigramme en descendant d'une case, le Solliciteur général adjoint et le directeur des Services de sécurité sont tous les deux, mais indépendamment, comptables au Solliciteur général. Donc, en allant crescendo, on passe du directeur au Solliciteur général puis au premier ministre, bien que, comme je l'ai expliqué ce matin, il soit bien entendu—et c'est d'ailleurs ce qui se passe depuis des années—qu'il devrait y avoir, le cas échéant, des rapports directs entre le premier ministre et le directeur ou le chef du Service de sécurité. Cela est dû en partie au rang que le directeur occupe et au fait qu'il est nommé comme chef adjoint par le premier ministre. Cela est dû également au fait que le premier ministre est l'ultime responsable du maintien de la sécurité au Canada.

Sans qu'il me faille expliquer les divers points qui figurent sous les cases de l'organigramme, les honorables sénateurs peuvent voir d'eux-mêmes que l'inspecteur général fait en réalité partie de ce processus qui relie les activités internes au gouvernement. La ligne noire indique que l'inspecteur général rend des comptes au Solliciteur général adjoint, ce qui est un lien hiérarchique direct. Cela ne signifie pas toutefois que les certificats émis par l'inspecteur général à propos des rapports que lui fait parvenir le directeur du Service au sujet du fonctionnement de ce dernier ne sont pas adressés directement au Solliciteur général. Pour mieux comprendre exactement ce qui se passe, on pourrait tirer une ligne pointillée entre la case de l'inspecteur général et celle du Solliciteur général.

La ligne d'examen externe, comme on peut le voir sur l'organigramme, émane du Solliciteur général. Cela indique simplement que les rapports et les certificats qui sont adressés au Solliciteur général au sujet des activités du Service de sécurité doivent être transmis au Comité de révision externe par le Solliciteur général, en passant par ses services. Donc le genre de relations qui existe entre le directeur du Service et l'organisme de révision externe passe par le truchement du Solliciteur général, bien qu'en ce qui concerne les pouvoirs qui sont accordés au Comité de révision externe il y ait une relation directe, du fait que le Comité de révision peut se



[Text]

At the bottom right-hand side of the chart appears the single word "judge," simply to illustrate that a judge of the Federal Court, in this case, is a part of the process. However, this does not indicate that there is any direct corrélation, in the sense of the reporting relationships, between the rest of the system and the requirement to seek from judges of the Federal Court warrants for the use of intrusive investigative techniques.

I am prepared to go further or, indeed, to answer questions with respect to the chart. I am in your hands, Mr. Chairman. The CPRC is the Operational Priorities Review Committee. The WRC is the Warrant Review Committee. Both committees, in addition to the central planning committee, are part of the structure of the security service itself. Those two committees exist today, and part of that structure is explained in the second document which was handed to senators at the beginning of the meeting.

**The Chairman:** For purposes of clarification, if I understand it correctly, there should really be a dotted line from the Inspector Gen to the Solicitor General with regard to certificates. The external review function is not really under the Solicitor General. It would be better drawn as a box between the Solicitor General and the Deputy Solicitor General, with a line off toward Parliament.

**Mr. Finn:** I think that is fair, Mr. Chairman. The intention here is not to display anything in the nature of a line relationship as between the Solicitor General and the external review committee. Presentationally it may be awkward in that respect.

**Senator Frith:** What should it be, rather than what we have?

**The Chairman:** Having regard to its function, it would be better situated midway between the Solicitor General and the Deputy Solicitor General with a line off toward Parliament, to whom its reports are made public.

**Senator Kelly:** Made through the Solicitor General?

**The Chairman:** That is correct, as minister responsible. Mr. Finn, could you say something about the membership of the central planning committee and the other committees? Would the Deputy Solicitor General be on some of these committees?

**Mr. Finn:** The representative of the Deputy Solicitor General would be on the Warrant Review Committee. He is also involved in the policy planning process by virtue of a couple of things, one of which is the requirement in the legislation for the minister, and indeed the government, to provide policy directives to the security service. It is therefore incumbent upon the system to have full representation and involvement on the part of Solicitor General's officials in the process of policy planning and development; and, indeed, in order to fulfil the requirements of the statute in relation to the consultation with

[Traduction]

procurer les renseignements qui sont gardés par le Service de sécurité ou sous son contrôle.

A la dernière case de droite de l'organigramme apparaît le simple mot juge, ce qui signifie simplement qu'un juge de la Cour fédérale en ce cas doit prendre part à ce processus. Toutefois, cela ne veut pas dire qu'il y ait un lien direct, au sens de devoir rendre des comptes, entre le reste du système et le fait qu'il faille obtenir des mandats de la part des juges de la Cour fédérale avant de se livrer à des enquêtes qui forcent à faire des incursions dans la vie privée des gens.

Je suis maintenant tout disposé à vous en dire plus ou à répondre aux questions que vous pourriez vouloir me poser à propos de cet organigramme. Je suis entièrement à votre disposition, monsieur le président. Le CRPO est le Comité de révision des priorités opérationnelles. Le CEPM est le Comité d'examen des propositions de mandat. L'un et l'autre, outre le Comité de planification centrale, font partie de la structure du Service de sécurité lui-même. Ces deux comités existent à l'heure actuelle et on trouvera dans le deuxième document qui a été donné aux sénateurs au début de la séance une explication d'une partie de cette structure.

**Le président:** Pour tirer les choses au clair, si je comprends bien, il devrait y avoir une ligne pointillée allant de la case de l'inspecteur général à celle du Solliciteur général en ce qui concerne les certificats. La fonction de la révision extérieure n'est pas réellement du ressort du Solliciteur général. Il vaudrait mieux faire une case spéciale entre celle du Solliciteur général et celle du Solliciteur général adjoint en faisant partir une ligne qui aille vers le Parlement.

**M. Finn:** Je crois que c'est assez juste, monsieur le président. Nous n'avons pas l'intention ici d'établir un rapport hiérarchique entre le Solliciteur général et le Comité de révision externe. Sous le rapport de la présentation, ce serait assez maladroit.

**Le sénateur Frith:** En quoi cela devrait-il différer?

**Le président:** Pour bien rendre compte de cette fonction, il faudrait situer cet organe entre la case du Solliciteur général et celle du Solliciteur général adjoint, avec une ligne qui se dirige vers le Parlement auquel ces rapports sont rendus publics.

**Le sénateur Kelly:** Par l'intermédiaire du Solliciteur général?

**Le président:** Exactement, à titre de ministre responsable. Monsieur Finn, pourriez-vous nous parler des membres du Comité de planification centrale et de ceux des autres comités? Le Solliciteur général adjoint siège-t-il à l'un de ces comités?

**M. Finn:** Le représentant du Solliciteur général adjoint ferait partie du Comité d'examen des propositions du mandat. Il s'occupe également de planifier la politique adoptée, en ce sens que la loi exige que le ministre et en fait le gouvernement fournissent au Service de sécurité des principes directeurs. Donc le Solliciteur général doit se faire représenter par des fonctionnaires au sein du système et participer au processus de planification et de développement des mesures à adopter. J'irai même jusqu'à dire, puisque d'après la loi il convient de consulter le Solliciteur général adjoint avant de présenter une

**[Text]**

the Deputy Solicitor General on applications for warrants, it is extremely important to have on the Warrant Review Committee, which approves warrant applications a representative of the Deputy Solicitor Gen.

However, that does not, in my mind at least, remove a responsibility from the shoulders of the director of the service to consult directly with the Deputy Solicitor General in relation to warrants. It is simply another part of the process which is intended to ensure that applications for warrants are dealt with in accordance with both the legislation and the policies which exist to govern the operations.

**Senator Kelly:** Reading this chart, is it fair to say that there are certain restrictions on what the Solicitor General can and cannot do and that the director can override the Solicitor General in terms of directions, investigations, and so on; but whatever final decisions or courses of action are decided upon, those things are known by the Solicitor General? In other words, he is aware of all activities under the setup of this agency.

**Mr. Finn:** Yes. That clearly is the intention and it is also a reflection, as I understand it, of the reality today. Perhaps I could refine the first part of your point, which is that the legislation, in clause 6(3) deals with two specific things in respect of which the minister is not empowered to override the decision of the director: First is specific targeting; that is to say, an investigation against John Doe, Mr. X, group Y; and secondly, the passage of specific security intelligence information to a minister of the Government of Canada. In all other respects the Solicitor General, by virtue of the power to issue general directives, is, in a sense, in a hands-on position vis-a-vis the operational activity, and quite apparently in relation to the operational policies and general policies—governmental policies—which apply to the operations of the service.

**Senator McIlraith:** I have one further point of clarification. Did I understand you to say that the Solicitor General cannot prevent the transmission of security information to a particular colleague in the Cabinet?

**Mr. Finn:** That is how the clause is drafted, yes—as I read it.

**Senator Flynn:** The Solicitor General himself?

**Senator McIlraith:** That is the way it reads.

**Senator Flynn:** Can he refuse to transmit the information?

**Mr. Finn:** He could adopt that attitude, but he would not be empowered to override a decision of the director, for example, to advise the Prime Minister about a particular situation.

**Senator Flynn:** I was thinking of the Solicitor General himself. The director may decide not to give any information

**[Traduction]**

demande de mandat, qu'il est extrêmement important qu'un représentant du Solliciteur général adjoint siège au Comité d'examen des propositions de mandats.

Toutefois, cela ne signifie nullement à mon avis que le directeur du Service ne soit plus tenu de consulter directement le Solliciteur général adjoint au sujet des mandats. Ce n'est qu'une double précaution pour s'assurer que les demandes de mandats soient examinées conformément aux exigences de la Loi et des principes adoptés pour régir les opérations.

**Le sénateur Kelly:** Peut-on à juste titre dire, après avoir regardé cet organigramme, que le Solliciteur général ne peut pas faire entièrement ce qui lui plaît et que les décisions du directeur peuvent primer sur celles du Solliciteur général en ce qui concerne les directions des enquêtes et ainsi de suite, mais que, quelles que soient les décisions ou les mesures finalement adoptées, le Solliciteur général doit les connaître? En d'autres termes, il doit être au courant de toutes les activités poursuivies dans le cadre de cet organisme.

**M. Finn:** En effet. Ce qu'on cherche à faire est aussi, je crois, conforme aux réalités de l'heure. Peut-être pourrais-je être plus explicite à propos de ce que vous avez dit dans la première partie de votre argument, et c'est que la loi, au paragraphe 6(3), ne traite que de deux choses particulières au sujet desquelles le ministre ne peut passer outre les décisions du directeur. La première c'est le droit de décider qui fera l'objet d'une enquête, c'est-à-dire d'ouvrir une enquête contre M. John Doe, M. X ou le groupe y; la deuxième c'est le droit d'informer un ministre du gouvernement du Canada de questions particulières concernant le renseignement de sécurité. A tous les autres égards, le Solliciteur général, du fait qu'il a reçu le pouvoir de donner des directives d'ordre général, est dans un sens dans une position suprême en ce qui concerne les activités opérationnelles et plus encore en ce qui concerne la politique et les principes généraux régissant les opérations, les principes adoptés par le gouvernement qui s'appliquent au fonctionnement du service.

**Le sénateur McIlraith:** Il y a autre chose que je voudrais tirer au clair. Avez-vous dit que le Solliciteur général ne peut empêcher le Service du renseignement de sécurité de transmettre des informations à un de ses collègues du Cabinet?

**M. Finn:** C'est en effet ce que dit l'article tel qu'il est rédigé, si je comprends bien ce que je lis.

**Le sénateur Flynn:** Le Solliciteur général lui-même?

**Le sénateur McIlraith:** C'est ce que je comprends en le lisant.

**Le sénateur Flynn:** Peut-il refuser que l'information soit transmise?

**M. Finn:** Il pourrait adopter cette attitude, mais il n'aurait pas le droit d'annuler une décision du directeur, par exemple, si ce dernier décidait de faire connaître au premier ministre l'état d'une situation donnée.

**Le sénateur Flynn:** Je pensais au Solliciteur général lui-même. Le directeur peut décider de ne pas donner un certain



*[Text]*

to any minister; but does that include the Solicitor General himself?

**Mr. Barr:** That section is not intended to include the Solicitor General. The responsibilities of the service will be to report the information to the government. The reporting mechanism to government will be through the Solicitor General.

**Senator Flynn:** If it refers to "any minister of the Crown," then it would include the Solicitor General.

**Mr. Barr:** That is not the intention of that clause.

**Senator McIlraith:** You said that the Solicitor General would be aware of all activities. What about investigation of himself or his own immediate staff? Would that not be reported to the Prime Minister?

**Mr. Finn:** That was the point I wanted to pick up in reply to Senator Flynn's question. I think it would be quite improper for the director of the service to report to the Solicitor General information or intelligence concerning an investigation into the conduct, as it might relate to threats to the security of Canada, of the Solicitor General.

**Senator Flynn:** "Any minister" would include the Prime Minister.

**Mr. Finn:** Yes, it would.

**Senator Kelly:** Is there a circumstance where the director would have the power to retain information and report to no one on it?

**Mr. Finn:** I do not think so, because of the wording and the intention which is expressed in the major mandate section, which is to collect, analyse, retain and report intelligence or information to the Government of Canada. As I understand it, the Government of Canada means the ministers who are sworn into the various portfolios which make up the government. So I think that the director would be in breach of a major requirement of the statute if that were not to be reported to the government.

**Senator Frith:** So the words should be mutually exclusive or inclusive; in other words, retain, obtain and report. Everything he receives he must report, or can he do each one of those things separately and still fulfil his obligation? I guess it is a matter of interpretation.

**Mr. Finn:** I think that is fair.

I would like to clarify one point in the context of the chart and it is in the block which talks about the ICSI, the Interdepartmental Committee on Security and Intelligence. This is a committee of senior officials. I would not wish to convey the impression to the committee that the ICSI is involved in any way in the operations of the security service, either as it is today or as it may be contemplated for the future. The ICSI is a policy advisory committee to the government and deals with policy issues and, indeed, various stages or elements in the allocation of resources for security intelligence activities.

*[Traduction]*

renseignement à un ministre; mais le ministre en question peut-il être le Solliciteur général lui-même?

**M. Barr:** On n'a pas eu l'intention dans cet article d'inclure le Solliciteur général. Le service aura la responsabilité d'informer le gouvernement. Et pour informer le gouvernement, il faudra passer par le Solliciteur général.

**Le sénateur Flynn:** Si l'article dit «tout ministre de la Couronne», cela doit nécessairement inclure le Solliciteur général.

**M. Barr:** Ce n'est pas ce qu'on cherche à dire dans cet article.

**Le sénateur McIlraith:** Vous avez affirmé que le Solliciteur général serait au courant de tout ce qui se passe. Serait-il également mis au courant si on menait une enquête contre lui et l'un de ses collaborateurs? Ce fait ne serait-il pas signalé au premier ministre?

**M. Finn:** C'est le point sur lequel je voulais revenir en répondant à la question de sénateur Flynn. Je crois qu'il serait fort inconvenant que le directeur du Service rapporte au Solliciteur général des renseignements ou des faits concernant une enquête effectuée sur sa conduite dans la mesure où elle est reliée à des événements menaçant la sécurité du Canada.

**Le sénateur Flynn:** Un ministre, cela signifie aussi le premier ministre.

**M. Finn:** Oui, en effet.

**Le sénateur Kelly:** Existe-t-il des cas où le directeur aurait le pouvoir de garder pour lui des renseignements et de ne les divulguer à personne?

**M. Finn:** Je ne le pense pas, parce que l'article principal sur le mandat du service stipule, et a bien l'intention de stipuler, que le service doit recueillir, analyser et conserver les informations et renseignements et en faire rapport au gouvernement du Canada. A mon avis, le terme gouvernement du Canada signifie les ministres assermentés qui détiennent les principaux portefeuilles constituant le gouvernement. Je considère donc que le directeur commettrait une infraction à l'un des principaux articles de la loi s'il n'adressait pas son rapport au gouvernement.

**Le sénateur Frith:** Donc les termes seraient mutuellement exclusifs ou inclusifs: en d'autres mots, conserver, obtenir et signaler. Est-ce que tous les renseignements qu'il reçoit doivent être signalés ou peut-il faire chacune de ces choses séparément tout en se conformant à ses obligations? Il me semble que c'est là une question d'interprétation.

**M. Finn:** C'est vrai.

Je voudrais éclaircir un point à propos de l'organigramme; c'est au sujet de la case relative au comité interministériel de la sécurité et des renseignements, le CISR. C'est un comité constitué par de hauts fonctionnaires. Je ne voudrais pas donner au comité l'impression que le CISR s'occupe de quelque façon que ce soit des activités du service de sécurité tel qu'il existe à l'heure actuelle ou sous la forme qu'il peut prendre dans l'avenir. Le CISR est un comité consultatif chargé de conseiller le gouvernement en matière de politique à adopter, qui s'occupe de tracer les grandes lignes et qui a

[Text]

**Senator McIlraith:** Would it be similar to the security panel?

**Mr. Finn:** As a matter of fact it is an outgrowth of the old security panel.

**Senator McIlraith:** So it is developed upon the same general rules?

**Mr. Finn:** Yes. My memory is not as clear as I would wish it to be on this point but I don't recall that the security panel dealt in any sense with allocation of resources. I stand to be corrected but my understanding is that this was a development that came along with other developments in the general system of the management of the expenditures of government and the allocation of resources within various departments and agencies and, more recently, envelopes.

**Senator Godfrey:** Could I suggest that we have this chart as changed by the suggestions of the chairman, printed as an appendix to the record?

**Hon. Senators:** Agreed.

(For chart, see appendix p. 1A : 1)

**The Chairman:** As I understand it—and obviously I know the answer to this question but I think it is important in light of future questioning—the bill creates in this structure a certain dynamic tension or countervailing first as between officials and then as between the deputy Solicitor General on the one hand and the director on the other, aimed at keeping the government fully informed?

**Mr. Finn:** That is clearly my understanding of the situation.

**The Chairman:** As we go through the questioning there will be occasions when we will find that the statute has been prepared in such a way as to dramatize that fact and it seems to me that it would be useful for Mr. Finn to draw it to the attention of members of the committee and spell out what is meant by those provision. Frankly, some of them I find difficult to comprehend and they should be spelt out. But if this description of the accountability is satisfactory to members of the committee, I would suggest that we open the question of mandate.

**Senator Godfrey:** I will open the questioning by giving advance notice that I intend to ask the same question under every heading, that being: Under the subject of mandate does this bill deviate from the recommendations of the McDonald and Mackenzie Commissions and, if so, what are the reasons for the deviations?

**Mr. Finn:** I expect that I may be able to answer most of the first part of the question. In some circumstances it may be that the question will also have to be directed to the minister when he appears before the committee. The mandate of the service is set out in Clause 14(1) of the bill and that is:

The Service shall collect, by investigation or otherwise, and analyse and retain information and intelligence

[Traduction]

également pour tâche, à diverses étapes, de répartir les ressources pour mener à bien les activités du Service du renseignement de sécurité.

**Le sénateur McIlraith:** Son rôle serait-il analogue à celui d'un groupe de discussion sur la sécurité?

**M. Finn:** En fait on pourrait dire que c'est un rejeton du vieux groupe de discussion sur la sécurité.

**Le sénateur McIlraith:** Il fut donc développé d'après les mêmes règles générales?

**M. Finn:** Assurément. Je ne me rappelle pas très clairement tous les détails, mais je crois que le groupe de discussion sur la sécurité ne s'occupait nullement de la répartition des ressources. Je peux me tromper, mais je crois que ce n'est qu'un des aspects de l'évolution qu'a suivie le système général de gestion des dépenses du gouvernement et de la répartition des ressources au sein de divers ministères et organismes, et plus récemment des enveloppes.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais suggérer que nous modifions cet organigramme en faisant figurer en annexe du compte rendu les suggestions présentées par le président?

**Des voix:** D'accord.

(Pour l'organigramme, voir appendice p. 1A:1)

**Le président:** Donc, si je comprends bien... et je connais bien cette question mais il me semble important d'y revenir car elle inspirera pas mal de questions dans l'avenir... parce projet de loi on cherche à créer dans cette structure une certaine tension dynamique ou à établir un système de contre-poids d'abord entre les fonctionnaires ensuite entre le solliciteur général adjoint d'une part et le directeur d'autre part afin de s'assurer que le gouvernement sera toujours bien informé.

**M. Finn:** C'est bien ainsi que je comprends la situation.

**Le président:** Lorsque nous répondrons aux questions, il y aura des cas où nous nous apercevrons que la loi a été rédigée de façon à mettre ce fait en relief et il me semble qu'il serait bien utile que M. Finn attire l'attention des membres du comité sur ces dispositions et qu'il nous dise très explicitement ce qu'elles signifient. Franchement, il y en a que je trouve difficiles à comprendre et elles devraient être clarifiées. Mais si les membres du comité jugent que la question de l'imputabilité a été suffisamment bien décrite, je suggérerai que nous passions à la question du mandat.

**Le sénateur Godfrey:** A titre de préambule, je vous avise que, à propos de tous les points qui seront soulevés, j'ai l'intention de poser toujours la même question, et c'est la suivante: Dans le cadre du mandat est-ce que ce projet de loi diverge des recommandations des commissions McDonald et Mackenzie et, dans l'affirmative, pour quelle raison?

**M. Finn:** J'espère pouvoir répondre à la première partie de la question: en certaines circonstances il se peut que la question doive aussi être adressée au ministre lorsqu'il se présentera au comité. Le mandat du Service est défini dans le paragraphe 14(1) du projet de loi en ces termes:

Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, analyse et conserve les informations et renseigne-



## [Text]

respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada and, in relation thereto, shall report to and advise the Government of Canada.

That mandate is quite consistent with the mandate provisions outlined in the McDonald Commission Report. The differences in that regard relate to the major mandate, if I may call it that—and there are two other differences which I will come to in a moment—in the treatment by the bill of the definition of threats to security of Canada, which is contained in Clause 2 of the bill. The pertinent parts are under “threats to the security of Canada”, subclause (a) and subclause (b). Subclause (a) deals with espionage and sabotage. There are few differences between what was recommended by the McDonald Commission and what is found in the bill. But for comparative purposes I would draw your attention to the recommendation of the McDonald Commission found on page 462 Volume 1 of the second report where the commission speaks in terms of categories of activity to be designated as threats to the security of Canada. The first subparagraph deals with activities directed to or in support of the commission of acts of espionage or sabotage. The second subparagraph of the McDonald recommendations deals with “foreign interference, meaning clandestine or deceptive action taken by or on behalf of any foreign (including Commonwealth) power in Canada to promote the interests of a foreign power.” Subclause 2(b) of the bill under the definition of “threats to the security of Canada” reads:

foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada or any state allied or associated with Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person.

The differences are slight, but the objectives of both the McDonald recommendation and the definition in the bill are to deal with activities by foreigners in Canada which are clandestine, deceptive or threatening and would lead to the promotion by means which are unacceptable to Canadians of the interests of a foreign power. Perhaps I could give an example.

It is known that in certain ethnic communities in Canada, particularly in those ethnic communities which have as their roots countries which now lie behind the Iron Curtain—and it is a common enough practice to be concerned about—either official or unofficial agents of foreign powers will move into those ethnic communities and sometimes by rather subtle means, most of which are covert in the sense that they are done quietly and secretly, suggest to an individual member of the ethnic community who may have relatives behind the Iron Curtain that it would be in the best interests, of that individual's relatives, or perhaps the individual's business interests here or abroad, to take steps to influence the particular direction of a group or association of which that individual is a member in Canada, with a view, perhaps, to influencing the course of government action in relation to a particular problem or issue.

## [Traduction]

ments sur les activités dont il existe des raisons sérieuses de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard.

Ce mandat s'accorde très bien avec les dispositions du mandat figurant dans le rapport de la commission McDonald. Les différences sur ce rapport concernent le mandat principal si je peux l'appeler ainsi. Il y a deux autres différences que je vais exposer dans un moment dans la façon dont le projet de loi définit ce qui constitue des menaces pour la sécurité du Canada. On trouve cette définition dans l'article 2 du projet de loi, principalement sous le titre «menace à la sécurité du Canada», alinéa (a) et alinéa (b). L'alinéa (a) parle d'espionnage et de sabotage. Il n'y a guère de différence entre ce que recommandait la commission McDonald et ce qu'on retrouve dans le projet de loi. Mais pour que nous puissions faire des comparaisons, j'attire votre attention sur les recommandations de la commission McDonald qui figurent à la page 462 du volume I du deuxième rapport, dans lequel la Commission parle de catégories d'activités qui devraient être désignées comme constituant une menace à la sécurité du Canada. Le premier alinéa traite d'activités visant à interpréter ou à appuyer des actes d'espionnage ou de sabotage. Le deuxième alinéa parle d'ingérences étrangères, c'est-à-dire d'un acte clandestin ou trompeur commis au Canada par une puissance étrangère (y compris un pays du Commonwealth) ou pour son compte dans l'intérêt d'une puissance étrangère; dans le paragraphe 2(b) du projet de loi, sous la rubrique «menace envers la sécurité du Canada», on peut lire ce qui suit:

les activités d'origine étrangère qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts ou à ceux des États alliés ou associés avec lui et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers qui ce soit.

Les différences sont menues, mais les objectifs de la recommandation McDonald ainsi que du projet de loi, d'après la définition, sont de contrecarrer les activités clandestines trompeuses ou menaçantes que mènent des étrangers au Canada et qui pourraient, par des moyens inacceptables pour des Canadiens, promouvoir les intérêts d'une puissance étrangère. Peut-être pourrais-je vous en donner un exemple.

On sait que dans certaines communautés ethniques au Canada, particulièrement dans celles qui ont leur pays d'origine derrière le rideau de fer—et c'est assez fréquent pour qu'on s'en inquiète—des agents officiels ou officieux de puissances étrangères s'infiltrent dans cette communauté ethnique et quelquefois par des moyens assez subtiles, généralement sournois en ce sens qu'ils sont discrets et secrets, suggèrent à un membre de cette ethnie qui a encore de la famille derrière le rideau de fer qu'il serait dans son intérêt personnel ou dans celui de ses parents ou peut-être dans l'intérêt des affaires qu'il mène au Canada ou à l'étranger de prendre des mesures pour influencer la direction du groupe ou de l'association dont cet individu est membre au Canada afin peut-être d'influer sur les mesures que le gouvernement pourrait prendre à propos d'un problème ou d'une question.

## [Text]

On occasion, the means used are not very subtle. It has been known that, to some degree, there is violence associated with this, either in the form of deliberate damage or destruction to property or personal injury, and these things are manifestations of activities designed to be covered under the "threat" definition, speaking of foreign-influenced activities or, to use the McDonald language, "foreign interference."

Paragraph (c) of the definition of "threat" in the bill deals with what I described in a thumbnail way this morning as political violence or terrorism. These are "activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of violence... for the purpose of achieving a political objective in Canada or a foreign state".

The McDonald Commission discussed that in the context of political violence and terrorism, meaning activities in Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective in Canada or in a foreign country. The difference there, I think, is in the use by McDonald of the word "serious" and the dropping of that word in the definition of "threat" in the bill.

In the fourth paragraph there is an addition, or what appears to be an addition, to the recommendation for the same definition as it appeared in McDonald. Perhaps I could deal in this instance with McDonald first.

McDonald recommended that a category of activity which was a threat to the security of Canada would be revolutionary subversion, meaning activities directed towards or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the democratic system of government in Canada. As you will see by reading paragraph (d) of the "threat" definition in the bill, there is at least one and possibly more than one difference in the language used.

Permit me, if I may, to make one further reference to McDonald to illustrate part of the reason or the background for the change having been made in the drafting of the legislation. I refer you again to page 635 of the first volume of the second report of McDonald, paragraph 13. That paragraph reads as follows:

The key element in the subversive activity which is a proper subject of security intelligence activity is the attempt to undermine or attack through violence or unlawful means, the basic values, processes and structures of democratic government in Canada. Using legal means to advocate radical change in social practices or economic relationships, or in the Canadian Constitution, must not be considered a subversive activity.

They go on then to talk about strong dissent also not being a category of activity which in its view was appropriate to be included in the definition of a threat to the security of Canada. Therefore, dissent, even strong dissent, would not fall within the definition.

The paragraph continues:

## [Traduction]

Parfois les moyens utilisés ne sont pas très subtils. On sait que cela donne lieu à certains actes de violence visant soit à endommager ou à détruire les biens de l'individu, soit à lui faire subir des sévices personnels, et c'est sous cette forme que se manifestent les activités définies comme menace à propos d'agissements influencés par l'étranger ou, pour citer le terme de McDonald, d'ingérence étrangère.

L'alinéa (c) de la définition de la menace donnée dans le projet de loi parle de ce que j'ai décrit rapidement ce matin comme des actes de violence politiques ou du terrorisme. Ce sont «les activités qui touchent le Canada où s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence ou des menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger.»

La commission McDonald a traité de cela dans le contexte de l'acte de violence d'origine politique et de terrorisme. Elle faisait par là allusion aux actes de violence perpétrés au Canada pour menacer ou aider à menacer des individus d'actes de violence graves contre leur personne ou leurs biens, dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un pays étranger. La différence qu'il y a, je crois, c'est que McDonald a ajouté le mot grave qui a été omis dans la définition que donne le projet de loi du terme menace.

Au quatrième paragraphe, on a ajouté semble-t-il quelque chose à la recommandation faite par McDonald à propos de la même définition. Je vais d'abord commencer par ce que dit McDonald.

Il a recommandé que parmi les activités qui constituent une menace pour la sécurité du Canada figure la subversion révolutionnaire, par quoi il faut entendre les activités devant mener à la destruction ou au renversement du système du gouvernement démocratique au Canada. Comme on peut le voir en lisant le paragraphe (d), il y a au moins une et peut-être même plusieurs différences dans les termes utilisés.

Permettez-moi de faire une nouvelle allusion à McDonald pour vous faire comprendre pourquoi on a jugé bon de changer la première version du projet de loi. Je vais encore citer le paragraphe 13 du premier volume du second rapport McDonald, à la page 435. On peut y lire ce qui suit:

Vouloir saper ou attaquer par la violence ou des actes illégaux les valeurs, les modalités ou les structures fondamentales de notre régime démocratique—voilà ce qui, parmi les activités subversives, doit préoccuper à bon droit un service de sécurité et de renseignement. Le recours à des moyens légaux pour préconiser une transformation radicale des pratiques sociales, des rapports économiques ou de la constitution canadienne ne doit pas être considéré comme une activité subversive.

On peut y lire ensuite que le fait de s'opposer, même avec véhémence, ne constitue pas une activité qui, de l'avis de la commission, peut à bon droit être définie comme constituant une menace pour la sécurité du Canada. Donc la dissension même véhémente ne saurait être comprise dans cette définition.

Le paragraphe dit en outre:



[Text]

However, a group's activities are subversive if it aims at preventing other Canadians from enjoying such democratic rights as the right to express publicly and disseminate political opinion or the right to assemble peacefully for political purposes, or if its activities are directed towards destroying the process of democratic elections, the functioning of parliamentary institutions, adjudication by independent courts of law, or the peaceful negotiation of constitutional differences.

According to McDonald, those things and the conclusions he drew from them amounted to revolutionary subversion. In his definition, if I may just return to it quickly, he speaks of activities directed towards or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the democratic system of government in Canada. As you can imagine, this particular element of the "threat" definition posed the most serious problem for us as officials and for the McDonald commissioners as commissioners to consider and to decide what was appropriate and what form of language should be put around the concept, particularly in a statute, to describe what it is that is truly to be considered as a threat to the security of Canada.

What appears in paragraph (d) of the "threat" definition in Bill C-157 separates the two elements; the initial element, undermining by covert unlawful acts the constitutionally-established system of government in Canada, is separated from those acts or activities which one might say are directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the constitutionally-established system of government in Canada. What we have done by that is to pick up the language of the narrative in the McDonald Report, which I have just referred to, making that a separate part of the category of subversion rather than simply implying that the undermining aspects which McDonald talked about are to be included in the words "destruction or overthrow of," to use his words, "the democratic system of government in Canada," or, to use the words of the bill, "the constitutionally-established system of government in Canada."

We think on balance that the result is the same. We think also that it was intended that the McDonald definition was to include the undermining concept, but in the language used we were not satisfied, in our analysis as officials at least, that it was clear enough with respect to actions or activities which were not demonstrably intended to lead to the "destruction or overthrow"—important and powerful concepts conjuring up images of violence, of force and of things of that kind.

**Senator Frith:** The old Immigration Act had those words and then added the words "by violence." Indeed, they may still be there. There was a reason to exclude somebody, if he was violent. However, the words "by violence" are not present here.

**Mr. Finn:** To my knowledge that is still part of section 19 of the Immigration Act. I would want to verify that, however.

**Senator Frith:** But the words "by violence" are not found here.

[Traduction]

Des activités sont toutefois subversives si elles cherchent à priver d'autres Canadiens de droits démocratiques comme celui d'exprimer publiquement et de propager des opinions politiques ou de tenir une assemblée pacifique à des fins politiques ou, si elles tendent à détruire le caractère démocratique des élections, à entraver le fonctionnement des institutions parlementaires, à miner l'autorité des tribunaux indépendants ou à faire obstacle au règlement pacifique des différends constitutionnels.

D'après McDonald, ces faits et les conclusions qu'il en a tirées équivalaient à une subversion révolutionnaire. Dans sa définition, que je vais rappeler rapidement, il parle d'activités dirigées vers ou conçues pour la destruction ou le renversement du système démocratique de gouvernement au Canada. Comme vous pouvez l'imaginer, c'est l'élément de la définition du terme «menace» qui posait le problème le plus grave, non seulement pour nous en tant que fonctionnaires, mais aussi pour les membres de la commission McDonald, car il nous a paru difficile de savoir et d'exprimer dans le langage qui convient ce qui, à notre avis, constituait réellement une menace pour la sécurité du Canada.

D'après le paragraphe d) de la définition de «menace» dans le projet de loi C-157, la notion de menace se sépare en deux éléments: le stade initial où les activités visent par des actions cachées et illicites à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada, et celles dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement. Nous avons décidé d'adopter le terme utilisé dans le rapport de la commission McDonald dont j'ai déjà parlé et de faire de cela un élément séparé de cette catégorie de subversion, plutôt que de laisser entendre que les activités subversives dont parle McDonald doivent faire partie de la notion de destruction ou de renversement du système démocratique de gouvernement au Canada—pour utiliser ses mots—ou de la destruction ou du renversement du régime de gouvernement constitutionnel établi au Canada—pour reprendre les termes du projet de loi.

Nous pensons qu'au fond cela revient au même. Nous estimons aussi que la définition de McDonald cherchait à inclure la notion d'activités visant à saper les bases du régime, mais nous n'avons pas été convaincus—après l'analyse que nous avons effectuée tout au moins—que le langage utilisé était suffisamment clair pour décrire les actions ou les activités qui ne visaient pas de toute évidence à la destruction ou au renversement, lesquels sont des termes vigoureux qui font immédiatement penser à des actes de violence, de force, et à des choses de cette nature.

**Le sénateur Frith:** La vieille loi sur l'immigration renfermait ces mots-là mais leur avait ajouté «par la violence». Il se peut qu'ils soient encore dans la loi. Il suffisait pour exclure un immigré qu'il soit d'un tempérament notoirement violent. Toutefois, les mots «par la violence» ne figurent pas ici.

**M. Finn:** A ma connaissance, ils font toujours partie de l'article 19 de la Loi sur l'immigration. Il faudrait toutefois que je vérifie.

**Le sénateur Frith:** Mais les mots «par la violence» ne sont pas mentionnés ici.

**[Text]**

**Mr. Finn:** No, they are not. That is correct.

Why, then, in the first part of the "threat" definition speak only of covert unlawful means? That again raises another issue, that of deciding what may be appropriate for a law enforcement agency to be investigating and what may be important for a security intelligence organization to be investigating, analysing and reporting upon. The use of the words "covert unlawful" is designed to exclude the overt commission of an offence which may be, by some definitions at least, in the nature of civil disobedience. One can imagine things like demonstrations where a flag may be burned; the throwing of eggs at a politician and any number of other things which one does see and has experienced over time, either by way of being present when these things occur or by seeing them on television. We want it to be very clear that we will not be permitted to use the power and authority of the Security Intelligence Service to investigate individuals or groups who were engaged in that kind of activity. Therefore we excluded that kind of activity from the definition by reference to the words "covert unlawful acts" which means activity which is designed to undermine the constitutionally established system of government in Canada.

**Senator Frith:** The word "covert" is quite important.

**Mr. Finn:** Yes, it is.

**Senator Godfrey:** One further question. In (d), the second part of that definition, could that not possibly make it illegal to have, say, a separatist party in Quebec because it says:

... directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada.

**Mr. Finn:** In theory.

**Senator Nurgitz:** The question, I take it, refers to the overthrow of a government in the province.

**Senator Godfrey:** It could destroy the country. Pardon me if I am wrong in this, but I do not believe there is any constitutional method set out whereby a province could separate unless the constitution is changed.

**Mr. Finn:** Perhaps one of the points that might be made in reference to that, senator, is that I think it is fair to say that, were there nothing else in the legislation that speaks to the issue, even indirectly, the clear answer to the question you have posed would be yes. Having said that, one has to read again at least one of the other provisions of the bill, and perhaps more than one. The one that comes very quickly to mind is the provision in clause 14(3):

Nothing in this Act authorizes the Service to investigate the affairs or activities of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent.

As part of that exercise, it may very well be—and I am not an expert in this subject, so please forgive me if I am incorrect in

**[Traduction]**

**M. Finn:** En effet, ils ne le sont pas.

Pourquoi alors dans la première partie de la définition parle-t-on uniquement d'actions cachées et illicites? Cela nous amène à soulever une autre question: celle de décider quelle sorte d'activités devraient faire l'objet d'une enquête de la part d'un organisme chargé du maintien de l'ordre et lesquelles devraient être examinées et analysées et faire l'objet d'un rapport de la part du Service du renseignement de sécurité. Si les mots «caché et illicite» sont utilisés, c'est pour exclure les délits qui peuvent, par définition du moins, constituer de la désobéissance civile. On songe par exemple aux sortes de démonstrations où la foule brûle un drapeau, jette des œufs à la figure d'un homme politique et à toutes ces choses dont on a été témoin au cours des années, soit parce qu'on était présent sur la scène, soit parce qu'on les a vues à la télévision. Nous voulons affirmer très clairement que nous n'utiliserons pas le pouvoir et l'autorité concédés au Service du renseignement de sécurité pour mener des enquêtes sur des individus ou des groupes qui participent à ce genre d'activité. C'est pourquoi nous avons exclu cette sorte d'activités de notre définition en utilisant les mots «cachés et illicites,» pour qualifier les actions conçues pour saper la base du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada.

**Le sénateur Frith:** Le terme «caché» me paraît important.

**M. Finn:** Il l'est en effet.

**Le sénateur Godfrey:** Autre question: dans l'alinéa (d), est-ce que la deuxième partie de cette définition ne pourrait pas rendre illégal le parti séparatiste du Québec puisque la définition dit:

... dont le but immédiat ou ultime est la destruction ou le renversement du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada.

**M. Finn:** En théorie.

**Le sénateur Nurgitz:** Votre question, je le suppose, fait allusion au renversement d'un gouvernement provincial.

**Le sénateur Godfrey:** Cela pourrait détruire tout le pays. Excusez-moi si je me trompe, mais je ne crois pas qu'il y ait dans la Constitution une méthode prévue pour permettre à une province de se séparer à moins que la Constitution ne soit changée.

**M. Finn:** Ce que je voudrais dire à ce propos, sénateur, c'est qu'on peut à bon droit prétendre que, s'il n'y avait rien d'autre dans la loi qui concerne cette question, même indirectement, on pourrait clairement répondre par l'affirmative à la question que vous avez posée. Cela dit, il n'y a qu'à lire l'une des autres dispositions du projet de loi et peut-être plusieurs. La disposition qui vient immédiatement à l'esprit à ce propos est l'article 14(3) que voici:

La présente loi n'autorise pas le Service à enquêter sur une personne ou un groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

En conséquence, il se peut—et je ne suis pas expert dans la matière, donc veuillez m'excuser si je me trompe—mais il se



**[Text]**

any respect with reference to this—but it may be that, within the constitutional precedents which apply to dealing with these matters in Canada, there are means either existing or to be devised which would allow for that objective to be met. I am not attempting here to comment in any political way at all, but simply to address the issue: What are the limitations on the ability of this security service under the legislation to deal with the kind of question that you have raised.

I would also submit, however, that because of the requirement, the ability, the power of the Solicitor General and indeed the government—and I would refer you again to the chart we were referring to a moment ago—to issue policy directives and to ensure that the security service is operating first in close contact with government and, second, within a policy which is dictated by that government, that the answer to your question may also be no, in some circumstances apart from clause 14(3); if it were possible, it might be yes, but today I suggest it is no.

**Senator Godfrey:** The second argument does not impress me. When looking at the bill and trying to understand clearly what is meant by “lawful”, we want to ensure that the fact of the existence of a separatist party in Quebec, although we may deprecate it, will not result in actions such as we have seen happen in the past. I just raise that as a possibility, without wishing to get into an argument at this stage.

**Senator Buckwold:** It could be argued, reading between the lines, that separatist party activities in Quebec would not necessarily lead to the destruction or overthrow of the constitutional system of government in Canada.

**Mr. Finn:** Yes, I agree with you, senator.

**Senator Nurgitz:** What if it were a planned event by force?

**Senator Buckwold:** We are not talking about force, now.

**The Chairman:** Is not the concept of force necessarily involved in the words, “destruction or overthrow”?

**Senator Buckwold:** That is my point. That is why I say the legitimate political process, as we see it going on presumably in Quebec at the moment, would not qualify, I think.

**Senator Godfrey:** “Overthrow the government” does not necessarily mean by force.

**Senator Balfour:** I have spent most of my adult life trying to overthrow the government of Canada.

**The Chairman:** Perhaps it is something that should be looked into.

**Senator McIlraith:** It is a very important point, and it arises constantly.

**Senator Balfour:** I think Senator Frith mentioned the words “by violence”. Although that is what it means, those words are missing.

**[Traduction]**

peut, disais-je, à la lumière des précédents constitutionnels qui s'appliquent à ce propos au Canada, qu'il existe des moyens d'atteindre cet objectif ou qu'on puisse en concevoir. Je ne propose pas du tout maintenant de présenter des arguments d'ordre politique, mais je voudrais simplement aborder la question suivante: quelle sorte de restrictions sont imposées au Service de sécurité dans le cadre de la loi, lorsqu'il s'agit de régler la sorte de question que vous venez de poser?

Je voudrais aussi ajouter toutefois que le Solliciteur général et en fait le gouvernement doit et peut—et je vous demanderai de vous reporter encore une fois à l'organigramme dont nous avons parlé tout à l'heure—émettre des directives et s'assurer que le Service de sécurité fonctionne d'abord en contact étroit avec le gouvernement et ensuite conformément à une politique dictée par ce gouvernement. Par conséquent, la réponse à votre question peut aussi être négative en certaines circonstances, sauf en ce qui concerne l'article 14(3); si c'était possible, je pourrais dire oui, mais aujourd'hui je prétends que c'est non.

**Le sénateur Godfrey:** Le deuxième argument ne m'impressionne pas. Quand on examine le projet de loi et qu'on essaie de comprendre clairement ce qu'on veut dire par «légal», on veut s'assurer que le fait qu'il existe un parti séparatiste au Québec, bien que nous puissions le déplorer, ne causera pas d'actes comme il s'en est produit dans le passé. Je soulève cela comme possibilité sans vouloir m'embarquer dans une discussion à ce stade.

**Le sénateur Buckwold:** On pourrait prétendre, en lisant entre les lignes, que les activités du parti séparatiste au Québec ne conduiraient pas nécessairement à la destruction ou au renversement du système constitutionnel de gouvernement au Canada.

**M. Finn:** Oui, je suis d'accord avec vous, sénateur.

**Le sénateur Nurgitz:** Qu'arriverait-il s'ils avaient l'intention d'avoir recours à la force?

**Le sénateur Buckwold:** Nous ne parlons pas de force en ce moment.

**Le président:** La notion de force n'est-elle pas nécessairement incluse dans les termes «destruction ou renversement»?

**Le sénateur Buckwold:** C'est ce que je veux dire. Et c'est pourquoi je prétends que cela ne s'appliquerait pas, il me semble, au processus politique légitime comme celui qui se déroule probablement au Québec actuellement.

**Le sénateur Godfrey:** «Renverser le gouvernement» ne signifie pas nécessairement que c'est par la force.

**Le sénateur Balfour:** J'ai passé la plupart de ma vie d'adulte à essayer de renverser le gouvernement du Canada.

**Le président:** C'est peut-être une chose que nous devrions examiner.

**Le sénateur McIlraith:** C'est une question très importante, et qui se pose constamment.

**Le sénateur Balfour:** Je crois que le sénateur Frith a mentionné les mots «par la violence». C'est peut-être ce qu'on veut dire, mais ces termes ont été omis.

[Text]

**Mr. Finn:** It is true, senator, that they are missing from paragraph (d), but they are included in paragraph (c) and once again I think it would be quite misleading to the committee if I were to suggest that each of paragraphs (a), (b), (c) and (d) must, in every respect, and on all occasions, be treated as somehow separate and apart from one another. They are all constituent elements of a single definition, which is "threat to the security of Canada". To address the point of force or violence, it may very well be that activity which, by no stretch of the imagination might lead to the destruction or overthrow of the constitutionally established system of government in Canada, but which may be related to the use of force or violence with a view to achieving a political objective could also be targetable, to use the vernacular, by the security service under the "threat" definitions.

**Senator Nurgitz:** And that is (c)?

**Mr. Finn:** Yes, under (c).

**Senator Nurgitz:** That is a better argument.

**Mr. Finn:** If I might go back to the original question that you asked, senator, there are at least two other distinctions, if I could put it that way, under the mandate as between what appears in Bill C-157 and what is discussed in the McDonald Report. The first of these two distinctions or differences is to be found in clause 15 of the bill which talks about security assessments and which gives authority to the security service as a minor or a secondary mandate: The ability to conduct security investigations into personnel, whether they be employees of the Government of Canada or, indeed, of other agencies which may be associated with the Government of Canada, or of companies in the private sector who are dealing in a contractual way with the Government of Canada, particularly in the defence field, and in relation to whom security clearances are required in order to permit those contracts or that work to be performed by the individual in question. McDonald recommended that that not be a function of the security intelligence service; rather, that it be a role assigned to the Public Service Commission with support being given by the security service in the provision to the Public Service Commission of information which would relate to threats to the security of Canada as that information might apply to an individual seeking employment or seeking a security clearance for the work that he or she was doing.

The second area that we have added in our deliberations to the mandate of the security service relates to the provisions found in clause 18 which, again, is a secondary or minor mandate question in relation to the collection of information concerning foreign states and persons in two particular categories; in relation to the conduct of the international affairs of Canada, and in the collection of information or intelligence related to the defence of Canada. This is seen as a support or assistance-mandate to be given to the security service to better allow those particular functions to be carried out. The intention here is to allow investigations but not to be able to target Canadian citizens, landed immigrants or Canadian corpora-

[Traduction]

**M. Finn:** C'est exact, sénateur, qu'ils manquent dans le paragraphe d), mais ils figurent dans le paragraphe c), et, je le répète, je crois qu'on induirait le comité en erreur en prétendant que chacun des paragraphes a), b), c) et d) doit à tous égards et chaque fois être traité comme si ces paragraphes étaient de quelque façon séparés et détachés les uns des autres. Ce sont tous des éléments qui contribuent à donner une seule et même définition qui est «la menace à la sécurité du Canada». Quand on parle de force ou de violence, ce pourrait très bien être toute activité qui, sans qu'il soit nécessaire d'être trop imaginatif, puisse conduire à la destruction ou au renversement du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada, mais une activité qui peut être reliée au recours à la force ou à la violence avec l'intention d'atteindre un objectif politique, et c'est ce dont devrait s'occuper le service de sécurité pour se conformer à la définition du terme «menace».

**Le sénateur Nurgitz:** Et c'est dans l'alinéa c)?

**M. Finn:** Oui dans le c).

**Le sénateur Nurgitz:** C'est un meilleur argument.

**M. Finn:** Pour en revenir à la question que vous avez tout d'abord posée, sénateur, il y a au moins deux autres distinctions, si je puis m'exprimer ainsi, d'après le mandat, entre ce qui apparaît dans le projet de loi C-157 et ce dont il est question dans le rapport McDonald. La première de ces deux distinctions ou de ces deux différences se trouve dans l'article 15 du projet de loi qui parle des évaluations de sécurité et qui donne au Service de sécurité une autorité en vertu d'un autre mandat secondaire. Il s'agit de la responsabilité qui lui est confiée de mener des enquêtes d'ordre sécuritaire auprès du personnel, qu'il s'agisse d'employés du gouvernement du Canada ou même d'autres organismes reliés au gouvernement du Canada ou de compagnies du secteur privé qui travaillent sous contrat pour le gouvernement du Canada, particulièrement dans la défense, et pour lesquels des habilitations de sécurité sont requises avant que ces contrats puissent être honorés ou le travail accompli par les individus en question. McDonald a recommandé que cela ne soit pas une fonction du Service du renseignement de sécurité, mais plutôt un rôle assigné à la Fonction publique, qui serait soutenue par le service de sécurité, lequel fournirait à la Fonction publique des renseignements reliés à des menaces pesant sur la sécurité du Canada et qui pourraient s'appliquer à un individu cherchant un emploi ou une homologation de sécurité pour le travail qu'il devait accomplir.

Dans nos délibérations, nous avons ajouté une autre responsabilité au Service de sécurité. Elle concerne les dispositions de l'article 18 qui, je le répète, traitent de la question de mandat secondaire ou mineur dans le domaine de la collecte de renseignements sur les États étrangers et les personnes, pour deux catégories particulières: la conduite des affaires internationales au Canada et le recueil d'informations ou de renseignements reliés à la défense du Canada. Ce mandat est considéré comme un mandat secondaire ou auxiliaire qu'on accordera au Service de sécurité pour mieux lui permettre d'exécuter ces fonctions en particulier. Ce qu'on cherche ici, c'est à permettre au service de mener des enquêtes mais non pas de prendre pour



*[Text]*

tions, although those individuals or bodies might have information or intelligence relating to the capabilities or intentions or activities of a foreign state or group of states.

So, those are two additional differences from the recommendations made by the McDonald Commission.

**Senator Flynn:** The conduct of the international affairs of Canada is clearly without the ambit of security.

**Mr. Finn:** Yes, that is true, generally.

**Senator Flynn:** The defence of Canada can be tied to security, but for the conduct of international affairs of Canada—

**Mr. Finn:** Except that there may be relationships between the two.

**Senator Flynn:** There has to be a relationship. You say “or the conduct of the international affairs of Canada.” That, taken in isolation, has nothing to do with security.

**Mr. Finn:** That is quite right.

**Senator Flynn:** Do you think it should be there? In any event, perhaps that is not an appropriate question for you to answer.

**Mr. Finn:** I think that that is a question which should be addressed to the minister.

**Senator Godfrey:** In connection with mandate, what criticisms have been levelled against the contents of the bill by what might be described as “responsible” persons, and what are your answers to those criticisms?

I recall the dropping of the word “serious”. I should like you to outline what criticisms there have been and then comment on them.

**Mr. Finn:** The dropping of the word “serious” has been the subject of comment and criticism because it was felt that that adds a quality to a consideration or understanding of what the problem is, and that in the absence of that, the particular definition of “threat” or that particular head of the “threat” definition, is somehow less meaningful and may, indeed, inject something of a lesser threshold on the security service in relation to the activities that will be targeted by it.

I think that one of the factors that led to the conclusion that “serious” should not be included in the legislation was the great difficulty which arose in attempting to define that in relation to both the general law and the statutory law with respect to what, in a given set of circumstances, would be deemed to be “serious”. Did it have to be, for example, murder? Would assault occasioning bodily harm be sufficient?

It was some something of a nebulous concept, nonetheless, the criticism is there. I suppose that it will be for the consideration of the government as to whether or not it is a useful and important limitation and whether or not it might in the future be added to the particular definition.

I think, though, that the major criticism of the definition of “threat” levelled by a number of persons has been that it is

*[Traduction]*

cibles des citoyens canadiens, des immigrants reçus ou des sociétés canadiennes, bien que ces individus ou organismes puissent avoir des renseignements ou des informations sur les moyens, les intentions ou les activités d'un État étranger ou d'un groupe d'États étrangers.

Donc, voilà deux recommandations qui diffèrent de celles qui ont été faites par la Commission McDonald.

**Le sénateur Flynn:** La conduite des affaires internationales au Canada est clairement un domaine autre que celui de la sécurité.

**M. Finn:** Oui, c'est vrai en général.

**Le sénateur Flynn:** La défense du Canada peut être rattachée à la sécurité, mais pour la conduite des affaires internationales du Canada . . .

**M. Finn:** Sauf qu'il y a peut-être des rapports entre les deux.

**Le sénateur Flynn:** Bien sûr qu'il y a un rapport. Vous avez dit «ou la conduite des affaires internationales du Canada.» Cela, pris isolément n'a rien à voir avec la sécurité.

**M. Finn:** C'est vrai.

**Le sénateur Flynn:** Croyez-vous qu'il faudrait le dire? En tout cas, ce n'est peut-être pas une question de votre ressort.

**M. Finn:** Il me semble que c'est une question qu'il faudrait poser au ministre.

**Le sénateur Godfrey:** En ce qui concerne le mandat, quelles critiques ont faites du projet de loi les personnes qui passent pour sérieuses et qu'avez-vous répondu à ces critiques?

Je me rappelle qu'on a supprimé le mot «grave». Je voudrais que vous nous disiez quelles critiques ont été faites et que vous les réfutiez.

**M. Finn:** Le fait que nous ayons laissé tomber le mot «grave», a suscité des commentaires et des critiques parce qu'on jugeait qu'il ajoutait un élément de compréhension du problème et qu'en son absence la définition du mot «menace» perdrait de son sens et pourrait laisser croire que le Service de sécurité que surveille des activités qui sont moins dangereuses.

Je crois que l'un des facteurs qui nous ont amenés à croire que le mot «grave» ne devrait pas être inclus dans la loi, c'est qu'il était difficile de définir ce qui, en termes de la loi en général et des textes réglementaires, pouvait être considéré comme grave. Fallait-il que ce soit, par exemple, un assassinat? Est-ce qu'une attaque qui causerait des blessures serait suffisante?

Ce concept était un peu nébuleux; toutefois, il y a eu des critiques. Je suppose que c'est au gouvernement qu'il incombera de décider si cette restriction est utile et importante et si on devrait à l'avenir l'ajouter à la définition.

Je crois toutefois que la plus grande critique qu'a inspirée la définition du mot «menace», c'est qu'elle est trop large, qu'elle

*[Text]*

cast too broadly; that it will inevitably pick up too much; that it will give rise to the targeting of individuals or groups who are, in fact, engaged in wholly lawful activity and activity which could be classified or described as lawful protest, advocacy or dissent.

The criticism I think fails to take into account, if I may be permitted to say so, the exceedingly important provisions of clause 14(3), about which we have already had discussion.

It also, I think, fails to recognize the enormous difficulty—a difficulty that we have not been alone in experiencing—in attempting to cast words around issues which will give rise in the normal course of events to an investigation by the security service.

One can theorize, and there are as many theories, I suppose, as there are individuals to pronounce them. The kind of approach that we have taken—which is largely based on the McDonald language, although there are differences—has been to say that the definition of “threat” must not be so narrow as to include from the purview of the government, through the security intelligence service, an investigation of activities which really do pose threats to the security of Canada; nor should they be so broad as to allow for the wholesale investigation, almost without test at all, of activity which might be deemed to be threatening to the security of Canada.

As we went through the process of deliberation and consideration of how the words ought to be framed, again in terms of the breadth or narrowness, we decided collectively on this form of wording. Were they to be considered in isolation, or if there were not to be other provisions in the legislation which serve as checks or balances, even upon the interpretation of what is to be included in the definition of “threat”, then I would be exceedingly worried. I think that the criticism which has been framed in terms of the breadth of the definitions, might be one which I think all of the people of Canada, and certainly those who are most seriously considering the legislation, would have to take perhaps a good deal more seriously.

But again, I think that that illustrates—at least it does to me—the danger of looking at an individual clause or individual component of what is contained in the bill isolated from the rest.

If one were not faced with the reality of a clause 14(3)—no investigations on the basis of lawful protest, advocacy or dissent—and if one were not faced within the context of the legislation with a system which requires the director to be in consultation with the Deputy Solicitor General in relation to operations requiring the use of intrusive investigative techniques; if one were not faced with the reality of the policy directive, responsibility and authority of the minister under the legislation; if one were not faced with the need in certain circumstances of approaching a member of the judiciary to seek authorization for the use of a particular power; if one were not faced with the reality of an internal-to-government audit which would be performed by the Inspector Gen; if one were not faced with the prospect of a completely external

*[Traduction]*

embrassera inévitablement un trop grand champ d'action, qu'elle permettra de s'attaquer à des individus ou à des groupes d'individus qui ne font, en fait, que poursuivre des activités totalement légales qui pourraient être classifiées ou décrites comme des protestations légales, la défense d'une cause ou l'expression d'un désaccord.

Ces critiques toutefois ne considèrent pas, je me permets de le faire remarquer, les dispositions extrêmement importantes de l'article 14(3) dont nous avons déjà discuté.

C'est, me semble-t-il, ne pas tenir compte de l'énorme difficulté—et nous ne sommes pas les seuls à l'avoir rencontrée—qu'il y a à essayer d'emprisonner dans des mots des questions qui donneront éventuellement lieu à une enquête de la part du Service de sécurité.

On peut émettre toutes sortes de théories, et je ne doute pas qu'il y en ait autant que de théoriciens. Le principe que nous avons adopté (qui s'inspire largement de ce qu'a dit McDonald, bien qu'il y ait des différences), c'est d'affirmer que le terme «menace» ne doit pas être défini d'une manière si étroite qu'on ne laisse au gouvernement la possibilité, par l'intermédiaire de son Service du renseignement de sécurité, de mener enquête sur des activités qui mettent réellement en danger la sécurité du Canada; d'autre part, cette définition ne devrait pas être trop large, de manière à ne pas donner lieu à des enquêtes effectuées à la légère et presque sans raison sur des activités que l'on puisse simplement soupçonner d'être menaçantes pour la sécurité du Canada.

En discutant pour trouver un mot juste qui ne soit ni trop étroit ni trop large, nous avons décidé d'un commun accord d'adopter cette forme. Si on considérait chaque partie isolément ou s'il n'y avait pas d'autres dispositions dans la loi pour clarifier le sens, ne serait-ce que pour savoir ce qui doit être inclus dans la définition de menace, je serais vivement inquiet. Je crois que les critiques qui ont été faites à propos de la largeur des définitions devraient être prises beaucoup plus au sérieux par tous les Canadiens et plus particulièrement par ceux qui s'intéressent à la loi.

Mais, encore une fois, je crois que cela ne fait qu'illustrer (tout au moins est-ce le cas pour moi) les dangers qu'il y a à examiner un article ou une partie d'un projet de loi en l'isolant du contexte.

Heureusement, il y a l'article 14(3) qui interdit les enquêtes pour le seul motif de participation à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, et on peut lire également dans le reste de la loi qu'il existe un système qui demande au directeur de consulter le Solliciteur général adjoint avant d'entreprendre des enquêtes qui forcent à faire intrusion chez les gens. Le fait est aussi que, d'après cette loi, le ministre est chargé d'émettre des directives, d'assumer les responsabilités et qu'il exerce son autorité. De plus, en certaines circonstances, on peut demander à un membre du pouvoir judiciaire l'autorisation d'exercer un pouvoir en particulier. Il y a en outre le fait que l'inspecteur général doit examiner les comptes de l'intérieur du Service et en faire part au gouvernement. Il faut également compter qu'il



**[Text]**

body-to-government looking at the operational activities, looking at the implementation of policy, looking at the manner in which the service is carried out to ensure it is conducting itself in accordance with the law, and in accordance with policy, and so forth; if one were not faced in the legislation with the reality and certainty that the reports of the Review Committee were to be tabled in Parliament, and presumably thereby dealt with at the Parliamentary level, then frankly I think I would be more worried than I am. I have gone through that simply to illustrate the point again that the balances have to be examined through the system and one has to keep in mind that if there is a definition, or power, or authority provided, it is not provided in isolation. Therefore, I think the question that all of us, individually and collectively, have to ask is whether the checks and balances within the system are sufficient. We should also ask if they are appropriate and workable; will they be effective in ensuring that the first balance that we spoke about this morning—interest and security as against the rights and freedoms of individuals—is maintained?

**Senator Buckwold:** As we look at the system as it operates today, there are certain checks and balances which some people would say have not really been observed, having in mind the reported illegal acts of the RCMP. Does it not concern you insofar as the theoretical checks and balances are concerned that what happens out there in the field may not be quite that simple?

**Mr. Finn:** If I understand your question correctly, senator, one can never be 100 per cent certain that what is being done in the interests of national security is either wholly appropriate or wholly in accordance with the policies which may have been given to the organization. Indeed, there is some evidence that in the past they may not have been wholly in conformity with the law.

In examining a system for the management and control of the activities, it is important to look at a number of things which may increase the likelihood of being able to attain a level of certainty which is as close to being 100 per cent as possible, but in any event, is satisfactory from the point of view not only of the lawmakers, but also of the people of Canada.

Your question, however, relates to the ability of a director or an organization to ensure that on all occasions the conduct of the employees or the agents who are carrying out the mandate—who are doing the actual work—is above board and is wholly acceptable. I think that the additions that are provided for in the scheme, which is reflected by the legislation, are, indeed, improvements on the existing system. I think they probably go a fair distance down the road of achieving the maximum certainty.

I suppose also that as one can never be 100 per cent sure that someone is not trying to penetrate one, one can never be 100 per cent certain that someone at some time may not have done something.

**Senator Nurgitz:** Further to Senator Buckwold's question, Mr. Finn, the McDonald Commission said in simple terms that members of the force did these things and in large measure blamed the policy end because there was no clearly defined policy.

**[Traduction]**

puisse y avoir une surveillance extérieure qui s'exerce sur la façon dont le Service exécute son travail, met en vigueur la politique adoptée, et s'acquitte de sa tâche en se conformant à la loi, à la politique établie et ainsi de suite. Finalement la loi nous assure que les rapports du comité de surveillance seront déposés au Parlement et présumément analysés au niveau parlementaire. Sinon, si je n'avais pas toutes les garanties énumérées ci-dessus, je serais beaucoup plus inquiet que je ne le suis. Si je vous ai parlé de tout cela, c'est pour vous faire bien comprendre qu'il existe un système de contrepoids pour toute définition donnée, tout pouvoir ou toute autorité accordés, et que ces éléments ne sont pas isolés. Donc, la question que nous devons maintenant tous nous poser individuellement et collectivement, c'est de savoir si ce système de contrepoids est efficace, s'il est bien conçu et applicable. Réussira-t-il à maintenir l'équilibre dont nous avons parlé ce matin entre l'intérêt national et la sécurité d'une part et les droits et libertés des individus d'autre part?

**Le sénateur Buckwold:** Quand on examine la façon dont le système fonctionne à l'heure actuelle, on constate qu'il y a certains éléments qui peuvent sembler ne pas être en équilibre, surtout si l'on considère les actes illégaux perpétrés par la Gendarmerie royale. N'avez-vous pas lieu de vous demander ce qu'il est advenu de votre principe des contrepoids quand vous voyez ce qui se passe en réalité?

**M. Finn:** Pour répondre à votre question, sénateur, je dirai qu'on ne peut jamais être sûr à 100 p. 100 que ce qu'on fait dans l'intérêt de la sécurité nationale soit totalement en accord avec les principes directeurs donnés à un organisme. En effet, il y a des faits qui prouvent que les organismes ne se sont peut-être pas toujours conformés à la loi.

Quand on examine le système de gestion et de contrôle des activités du Service, il ne faut pas omettre un certain nombre d'éléments qui permettent d'atteindre tous les objectifs, sinon à 100 p. 100, du moins de la façon la plus satisfaisante non seulement pour les législateurs mais aussi pour les citoyens du Canada.

Ce que vous avez demandé toutefois dans votre question, c'est si le directeur ou l'organisation peut s'assurer constamment que les employés ou les exécutants qui sont chargés d'après le mandat de faire le travail se conduiront toujours d'une façon franche et nullement répréhensible. Je pense que les mesures supplémentaires que nous proposons sont certainement des améliorations au système actuel. Je pense qu'elles vont assez loin pour nous permettre d'atteindre une certitude maximale.

Je suppose aussi qu'on ne peut jamais être certain à 100 pour cent que personne n'essayera de s'infiltrer, on ne peut pas être entièrement certain que quelqu'un, à un certain moment, n'ait pas fait quelque chose.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour en revenir à la question du sénateur Buckwold, M. Finn, la Commission McDonald a dit très clairement que des agents de la Gendarmerie avaient fait ces choses et, dans une large mesure, qu'ils blâmaient la politique parce qu'elle n'était pas clairement définie.

[Text]

**Mr. Finn:** Correct.

**Senator Nurgitz:** I disagree with you that one has to read the whole bill. Some judge will be looking at clause 14 as being really the operative clause of the bill. The criticism of the Attorney Gen, for example, is the vagueness of the wording. We get back to the very same criticism that the McDonald Commission had that it was not clearly defined. To some extent it seems to me that there might be some merit to that criticism. I do not know why one would not consider putting into the legislation the very words of the McDonald Commission that in order to be certain about whatever is being done there should be a limitation clause. McDonald used the words "what is strictly necessary for the purpose of protecting the security of Canada."

There was criticism of the provincial attorneys general for their rather wild criticism of the bill, and I do not want to get into that, but they made a suggestion that perhaps you could be investigating people who are supportive of the British in the Falklands dispute. There was a war where people supported one side or the other just as Canadians of Jewish background are supportive of the Israelis' position in the Middle East. If you follow the McDonald Commission and actually put some limitation into the statute to ensure that it deals only with what is necessary for the security and protection of Canada and Canadians, then you eliminate that kind of criticism. Being in favour of the Argentinians, I guess could be all right. I do not know why there is not a limiting power.

**Mr. Finn:** I am not quite sure I can answer the question to your satisfaction, but as I was listening to the comment and the observation coming forward, I am not convinced, although I would certainly be prepared to think about it, that the addition of the words that you suggest would place us in a much better situation, because the question remains—how would one interpret what is "absolutely necessary" or "necessary" in the interests of defending Canada? I do not mean to abuse the words you have used because I have forgotten precisely what they were. I think it illustrates the issue quite clearly, namely, the difficulty in approaching what is legitimate as a target of investigation by a security intelligence service. It may be that there already exists a judicial interpretation for the type of language that you suggest. In that event it might be useful.

I could only say that the addition even of words of that kind might not—I should like to underscore the word "might"—prevent the kind of judgments which are required, not just at the level of the security service itself for the employee on the street, but, indeed, at the level of the court that might be asked to issue a warrant, at the level of government that is issuing policy and at the level of legislators who are attempting to put in clear and unequivocal statutory language what it is that is legitimate and reasonable to be done.

**The Chairman:** Senator Nurgitz, are you talking about those words generally as a restraint on the mandate in clause 2 or on the whole bill through clause 14.3(b) or—

[Traduction]

**M. Finn:** C'est exact.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne suis pas d'accord lorsque vous dites qu'il faut lire le projet de loi tout entier. Certains juges verront dans l'article 14 le véritable dispositif du projet de loi. Le procureur général, par exemple, a critiqué le peu de clarté des termes employés. Nous en revenons donc aux critiques formulées devant la Commission McDonald au sujet du peu de clarté de la loi. Il me semble que dans une certaine mesure ces critiques ne sont pas injustifiées. Je ne vois pas pourquoi on n'inscrirait pas dans la loi les mots mêmes qu'a employés la Commission McDonald de manière à ce que quoique ce soit qui arrive, il y ait une limite imposée. La Commission McDonald employait les mots «ce qui est strictement nécessaire pour protéger la sécurité du Canada».

On a reproché aux procureurs généraux des provinces d'avoir critiqué trop durement le projet de loi—je ne voudrais pas entrer dans ce débat—mais ils ont suggéré que vous pourriez peut-être enquêter sur des personnes qui appuient les Britanniques dans le conflit des Falklands. C'était une guerre dans laquelle les gens accordaient leur appui à l'une ou l'autre partie, tout comme les Canadiens d'origine juive appuient les positions israéliennes au Proche-Orient. Si vous suiviez les conseils de la Commission McDonald et que vous inscririez certaines limites dans les textes réglementaires, afin qu'on se limite à ce qui est absolument nécessaire pour la sécurité et la protection du Canada et des Canadiens, vous élimineriez ainsi toutes ces critiques. Accorder son appui aux Argentins serait admissible je suppose. Je ne sais pas pourquoi vous ne prévoyez pas de limite.

**M. Finn:** Je ne suis pas certain de pouvoir vous répondre de façon satisfaisante mais, après avoir écouté les commentaires et les observations formulés, je ne suis pas convaincu, bien que je sois prêt à examiner la question, que l'inscription des mots que vous suggérez nous placerait dans une meilleure posture car comment interpréter ce qui est «absolument nécessaire» ou «nécessaire» pour la défense du Canada? Je ne voudrais pas abuser des mots dont vous vous êtes servi parce que je ne me souviens plus très bien de ce qu'ils étaient. Je pense que cela illustre la question assez clairement, notamment la difficulté de définir ce qui est légitime comme cible d'enquête par un service de renseignement de sécurité. Il se peut qu'il y ait déjà une interprétation juridique des termes que vous suggérez. Dans ce cas, elle pourrait être utile.

Je peux seulement dire que l'inscription de mots de ce genre peut ne pas—et je voudrais souligner le verbe peut—éliminer le genre de jugements qui devront être faits, pas seulement au niveau du service de sécurité lui-même pour les employés en service, mais aussi au niveau des tribunaux qui devront décerner les mandats, au niveau du gouvernement qui doit établir la politique et aux niveaux des législateurs qui devront tenter de rendre en des termes clairs et non équivoques ce qui est légitime et raisonnable.

**Le président:** Sénateur Nurgitz, faites-vous allusion aux mots contenus dans l'article 2 ou dans tout le projet de loi jusqu'à l'alinéa 14(3)b) ou...



[Text]

**Senator Nurgitz:** When I raised the question, Mr. Chairman, I was speaking in general terms with respect to the entire mandate, that nothing ought to be done that does not have as its prime objective—again using the words of the McDonald Commission—“what is strictly necessary for the purpose of protecting the security of Canada.”

**The Chairman:** It would be sort of a clause 14.3(b).

**Senator Nurgitz:** Yes. It would be like limiting clause 14.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, I have three subjects I would like to ask Mr. Finn about. It seems to me that the two main subjects we have to deal with are what we are getting and why we need it. Just about every question falls into one or the other of those two categories. Into which of those categories does the mandate fall?

**Mr. Finn:** Mr. Barr just whispered to me, “Tell them both.” I think that is the answer. I am not trying to be cute about it.

**Senator Frith:** The first question I should like to ask you, you have already given some answers to, so this is a continuation of what we were talking about. Would you look at the four categories on page 7 of the explanatory notes?

**Mr. Finn:** Yes, sir.

**Senator Frith:** This relates to the subject of need. At the moment there are no dramatic series of events occurring which would scare people into thinking that we need something more than what we have. Do you believe that any of the activities referred to in those four categories and that have taken place would have been better dealt with under the proposed system than they were dealt with under the present system?

**Mr. Finn:** That is a very difficult question for me to answer.

**Senator Frith:** Perhaps Mr. Barr might deal with it.

**Mr. Finn:** He may be better equipped to answer it than I am. I would simply add that I have not been involved, up to now, in the operational activities of the existing security service.

Before turning to Mr. Barr, I might make the point that the definitions of “threat” in clause 2 of the bill are, in fact, less than the definition of “threat” or, as it has been described, the mandate which exists for the security service in the RCMP. In other words, it is, in a real way, a retrenchment in a number of respects, two of which are that there is no power or authority to be given to the new Security Intelligence Service to either counter or deter the activities of individuals. Those are functions that would be left to law enforcement authorities, to governments at appropriate levels, and so on.

**Senator Frith:** A corollary to what you are suggesting is that we need less than what we have, is it not?

**Mr. Finn:** In certain respects, that is reflected in the decisions made, yes. For example, the current mandate of the

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Lorsque j’ai soulevé la question, monsieur le président, je parlais en termes généraux du mandat dans son ensemble, que rien ne puisse être fait qui n’ait pour objectif principal—j’utilise là encore les mots de la Commission McDonald—«ce qui est strictement nécessaire pour protéger la sécurité du Canada».

**Le président:** Il est en fait question de l’alinéa 14(3)b).

**Le sénateur Nurgitz:** Oui. Cela reviendrait à imposer une limite à l’article 14.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, il y a trois sujets sur lesquels j’aimerais poser des questions à M. Finn. Il me semble que les deux grands sujets dont nous débattons portent sur ce que nous obtenons et sur sa nécessité. A peu près toutes les questions tombent dans l’un ou l’autre de ces deux sujets. Dans lequel tombe la question du mandat?

**M. Finn:** M. Barr vient de me murmurer «dans les deux». Je pense que c’est la réponse. Je n’essaie pas de jouer au plus fin.

**Le sénateur Frith:** A la première question que j’aimerais vous poser, vous avez déjà donné quelques réponses, c’est donc la poursuite de ce que nous avons abordé. Jetteriez-vous un coup d’œil aux quatre catégories mentionnées à la page 7 des notes explicatives?

**M. Finn:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Frith:** Elles portent sur la question de la nécessité. En ce moment il n’y a pas d’événements dramatiques qui pourraient obliger les gens à croire que nous avons besoin de quelque chose de plus que ce que nous avons. Pensez-vous que l’une ou l’autre des activités mentionnées dans ces quatre catégories et qui ont eu lieu auraient été mieux traitées en vertu du système proposé qu’en vertu du système actuel?

**M. Finn:** Il m’est très difficile de répondre à cette question.

**Le sénateur Frith:** Peut-être que M. Barr serait plus à même de répondre.

**M. Finn:** Il serait sans doute en meilleur posture pour y répondre. J’ajouterais simplement que je n’ai pas été mêlé, jusqu’à présent, aux activités opérationnelles du service de sécurité existant.

Avant de laisser la parole à M. Barr, je voudrais souligner que les définitions de «menace» données à l’article 2 du projet de loi sont, en fait, plus limitées que la définition de «menace» ou, comme il l’a été décrit, le mandat qui est donné au service de sécurité au sein de la G.R.C. Autrement dit, il y a, d’une manière très réelle, un recul dans un certain nombre de cas, entre autres, il n’y a pas d’autorité ou de pouvoir donné au nouveau service de renseignement de sécurité de contrecarrer ou d’empêcher les activités d’individus. Ces fonctions sont laissées aux autorités chargées de faire respecter la loi, aux gouvernements au palier approprié, et ainsi de suite.

**Le sénateur Frith:** Comme corollaire à ce que vous venez de suggérer, diriez-vous que nous avons besoin de moins que ce que nous avons?

**M. Finn:** Dans certains cas, c’est ce qui découle des décisions prises en effet. Par exemple, le mandat actuel du service

[Text]

security service, which the chairman referred to this morning, is contained in the cabinet directive issued in 1975. It speaks of the things I have just commented upon, preventing, countering and deterring, as well as the collection of intelligence in relation to certain things such as espionage, sabotage and foreign interference.

However, on the subversion side, the definition which appears in subparagraph (d) of the "threat" definition is, in fact, narrower than that which exists for the current security service. I do not know whether I can easily put my finger on the definition.

**Senator Frith:** I accept that. The nub of the question is that it seems to me you are here to convince us that we need something different from what we have now.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Frith:** And we need it to prevent the threats that are listed in those four categories.

I suppose that there is no doubt that the FLQ crisis would have fallen into one of those categories. Have there been many incidents since that which have made you feel, Mr. Barr, that we need something different from what we have now? In other words, are we in trouble if we do not have this?

**Mr. Finn:** Perhaps I could be permitted one further comment. I think the major differences which are identified in the legislation are not in relation to what I would call the mandate head, although there are substantial differences there, but in relation to the other three components of the system we have been talking about: the powers; the controls; and the review.

In those respects, the commission of inquiry which formed the basis of the work that we began to do is absolutely eloquent and speaks of an absence of controls and the general absence of review—not a total absence in either case. There is clearly identified a need to improve upon those things and, in relation to powers, a need to increase the powers or the authorities in relation to certain kinds of techniques, for example, mail and access to personal information banks which may be held by government departments or agencies.

**Senator Frith:** But along with that there should be more checks and balances and more controls?

**Mr. Finn:** Quite clearly, yes.

**Mr. Barr:** I would go back to the question as it relates to mandate. If I understand it correctly, it was: What is it we need that we do not have now? I think this comes clearly out of the McDonald Commission, and that is that we need better intelligence in relation to these matters. The thrust of the bill is to provide a mechanism for the production of that intelligence; to produce an organization that has the investigative capability to cover this threat. It would also have the analytical capability to be able to provide the government with some indication of what those threats mean.

In our deliberations we have looked at this both from the positive and from the negative sides. We have looked at it in

[Traduction]

de sécurité, auquel faisait allusion le président ce matin, est contenu dans la directive du Cabinet émise en 1975. Elle fait mention des choses dont je viens de parler, prévenir, contrecarrer et empêcher, ainsi que de la collecte de renseignements relatifs à l'espionnage, le sabotage et l'intervention étrangère.

Toutefois, en ce qui a trait à la subversion, la définition qui est donnée à l'alinéa d) de la définition d'une «menace» est, en fait, plus limitée que celle qui existe en vertu du présent service de sécurité. Je ne sais pas si je pourrais rapidement retrouver cette définition.

**Le sénateur Frith:** Je l'accepte. Le nœud du problème est, il me semble, que vous êtes ici pour nous convaincre que nous avons besoin de quelque chose de différent de ce que nous avons déjà.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Et nous en avons besoin pour prévenir les menaces qui sont mentionnées dans ces quatre catégories.

Je suppose qu'il ne fait aucun doute que la crise du FLQ se serait classée dans l'une de ces catégories. Y a-t-il eu de nombreux incidents depuis lors qui ont pu vous faire penser, M. Barr, que nous avons besoin de quelque chose de différent de ce que nous avons présentement? Autrement dit, aurons-nous des difficultés si nous n'avons pas cela?

**M. Finn:** Peut-être me permettez-vous une observation supplémentaire. Je pense que les différences essentielles qui sont mentionnées dans la loi ne se rapportent pas au mandat, bien qu'il y ait là des différences importantes, mais plutôt aux trois autres éléments du système dont nous parlons soit les pouvoirs, les contrôles et la surveillance.

Quant à ces questions, la commission d'enquête, qui est à l'origine du travail que nous avons commencé, est très éloquent et parle d'une absence de contrôle et d'une absence de surveillance, pas une absence totale dans les deux cas. Il y est clairement identifié la nécessité d'améliorations sur ces points et, en ce qui concerne les pouvoirs, la nécessité d'accroître les pouvoirs ou les autorisations relativement à certaines techniques, par exemple, l'ouverture du courrier et l'accès à des banques de données personnelles qui appartiennent aux ministères ou aux organismes du gouvernement.

**Le sénateur Frith:** Mais il y aura aussi plus de vérifications, de contrepois et de contrôles?

**M. Finn:** Oui, très certainement.

**M. Barr:** Je reviendrais sur cette question puisqu'elle est liée au mandat. Si j'ai bien compris, elle se posait ainsi: quel est le besoin que nous n'avons pas aujourd'hui? Je crois que cela découle très clairement de la Commission McDonald à savoir que nous avons besoin de meilleurs renseignements sur ces questions. L'objectif du projet de loi est d'offrir un mécanisme qui permette de recueillir de tels renseignements; un organisme qui ait la possibilité d'enquêter pour nous protéger de ces menaces. Il serait aussi capable d'analyser ces données pour fournir au gouvernement l'explication de ces menaces.

Dans nos délibérations nous avons examiné les aspects positifs et négatifs de cette question. Nous avons voulu pouvoir



**[Text]**

terms of providing the government with information on the nature of the threats so that the government may be adequately aware of what the threats are and may be able to deal with them. We have also looked at it from the point of view of being able to provide them with an accurate picture of those threats so as to prevent an over-reaction in some cases, that is, where the government might be inclined to over-react without proper information.

Whether we are in trouble or not depends on your view of how the world is unfolding. I would agree that the nature of security threats has changed. I mentioned this morning that we view the late sixties as a bit of a watershed. The late Marshall McLuhan referred to the "global village" that we live in. That is very much a part of the situation.

We do live in a world where events take place over which we have very little control in the broad sense, but we certainly have a responsibility, if you like, to try to do something about how those events impact on how our particular form of democracy is unfolding.

I see the security service as being a protector of that system of democracy in order to allow it to unfold as it should without the manipulation of foreign intelligence services or foreign governments for their own purposes, without letting Canadian soil or Canadian institutions be used as a stage for terrorists to play out their particular act to the world. I think these are, very clearly, areas where we need better intelligence, probably intelligence in great quantities, and intelligence that can be produced in a shorter time frame than we are capable of doing now.

This is what McDonald saw, and this is what we are trying to do by the bill.

**Senator Frith:** Thank you. For my next question, you will need to use the same document. It deals with the question of mandate and is a comparison of (1) on page 7 and (2) on page 9. There are four basic categories, and I would refer to the first one, espionage and sabotage. At page 7 it states:

(1) Espionage and Sabotage

To protect security, sensitive information concerning Canada's political, economic, scientific or military affairs must be kept secret. Any unauthorized attempt to obtain such information for a foreign power is an indication of possible espionage. Acts of sabotage include attempts to damage or destroy vital equipment or installations. Any activity directed toward espionage or sabotage threatens the security of Canada.

Then, if you go to page 9, you will see that it says:

(2) Foreign Intelligence

CSIS may provide assistance in Canada in the collection of foreign intelligence. Foreign intelligence includes information about the capabilities, intentions

**[Traduction]**

offrir au gouvernement des renseignements sur la nature des menaces afin qu'il soit conscient de la signification des menaces et de la façon de les contrer. Nous avons aussi voulu pouvoir donner au gouvernement une image précise de ces menaces afin d'éviter qu'il ne soit porté à réagir trop fortement, ce qui peut arriver en l'absence de renseignements précis.

Que nous soyons aux prises avec des difficultés ou pas dépend de votre opinion sur la situation dans le monde. Je serais d'accord pour dire que la nature des menaces envers la sécurité a changé. J'ai mentionné ce matin que nous considérons la fin des années 60 comme étant en quelque sorte une ligne de partage des eaux. Feu Marshall McLuhan faisait allusion au «village global» dans lequel nous vivons. Cela fait en effet partie de la situation.

Nous vivons dans un monde où des événements se produisent sur lesquels nous n'avons aucun contrôle dans le sens large du terme, mais nous avons certainement la responsabilité, si vous voulez, d'essayer de faire quelque chose quant aux événements qui touchent à notre démocratie.

J'envisage le service de sécurité comme étant le protecteur du régime démocratique de manière à ce qu'il se développe sans manipulation de services de renseignements étrangers, ou de gouvernements étrangers, sans que des terroristes viennent utiliser le sol canadien ou les institutions canadiennes comme théâtre de leur rôle particulier dans le monde. Je pense que ce sont des domaines où nous avons besoin de meilleurs renseignements, probablement en grand nombre, qui peuvent être réunis plus rapidement que ce que nous pouvons faire à l'heure actuelle.

C'est ce que disait la Commission McDonald et c'est ce que nous essayons de faire par ce projet de loi.

**Le sénateur Frith:** Merci. Pour ma prochaine question vous aurez besoin du même document. Elle porte sur la question du mandat et je compare le paragraphe (1) de la page 7 au paragraphe (2) de la page 9. Il y a quatre grandes catégories et je me rapporte à la première, l'espionnage et le sabotage. À la page 7, il est dit:

1) Espionnage et sabotage

Pour protéger la sécurité, il faut garder secrets les renseignements importants qui portent sur les questions politiques, économiques, scientifiques ou militaires du Canada. Toute tentative non autorisée d'un pouvoir étranger d'obtenir de tels renseignements peut être interprétée comme de l'espionnage. Les actes de sabotage comprennent les tentatives d'endommager ou de détruire des installations ou de l'équipement essentiels. Toute activité dirigée vers l'espionnage ou le sabotage menacent la sécurité du Canada.

Si vous consultez ensuite la page 9, vous constaterez qu'il y est dit:

2) Renseignements d'origine étrangère

Le S.R.S.C. peut prêter assistance au Canada à la collecte de renseignements d'origine étrangère. Les renseignements d'origine étrangère comprennent des infor-

**[Text]**

and activities of foreign states, non-Canadian individuals or entities. It is in the national interest for Canada to acquire intelligence on the activities of foreign powers which have a bearing on Canadian defence and foreign policy, including international economic relations. The collection of such information in Canada requires expertise which can be best provided by CSIS.

It seems to me that, if you read those two together, it constitutes a new golden rule—protect yourself against others doing to you what you are busy doing to them. Is that the game we are getting into?

**Mr. Barr:** It is a classic conundrum and dilemma in the intelligence business.

**Senator Frith:** Do you want, as part of your mandate, to collect information from foreign sources while preventing them from doing the same to us? That, by your definition, would constitute a threat to their security. This has to do with mandate, but concerns a different branch of the mandate from that which you have been talking about.

**Mr. Finn:** Yes, it does.

**Senator Frith:** It may be that we are now outside the strict range of what we were to be discussing, Mr. Chairman.

**The Chairman:** You are, essentially, dealing with clause 18, on which I think the committee will probably wish to hear from the Secretary of State for External Affairs at some point in its hearings. I am not sure of the extent to which Mr. Finn can really address the subject in substance.

**Senator Frith:** I accept that, Mr. Chairman. I will keep that for another occasion.

The third question that I wanted to ask is a practical one and is one which Senator Buckwold and I were talking about today. Could a file be opened by the service on a group like the "Cruise campers" out on the front lawn? Is there any doubt that, under the new system, at least, there would be authority to open a file on such a group? If not, who would decide whether to open such a file on them?

**Mr. Finn:** Perhaps I could deal with the second part of that question first, which is that it is really up to the director of the service to decide, within the context of the legislation, the law, and, indeed, the policy direction given, whether a file should be opened up on an individual or on a group, having first satisfied himself that the activity, in relation to which an investigation is to be commenced or a file opened, falls within the mandate of the service. That is to say, does the activity which is to be investigated constitute a threat to the security of Canada? This goes back to the definition section and to clause 14(3) in particular.

The short answer to your question is that it would be up to the service to make that initial determination. If the service was incorrect in its judgment, the service might find itself closing that file very quickly if, for example, an application was made for a warrant in circumstances which the judge

**[Traduction]**

mations au sujet des moyens, des intentions et des activités d'États étrangers, de non Canadiens ou d'entités. Il est dans l'intérêt national du Canada d'acquérir des renseignements sur les activités de puissances étrangères qui ont une portée sur la défense et la politique étrangère du Canada, y compris les relations économiques internationales. La collecte de telles informations au Canada exige une compétence que seul peut offrir le S.R.S.C.

Il me semble que si vous lisez ces deux paragraphes côte à côte, vous obtenez une nouvelle règle d'or soit vous protéger des choses que d'autres peuvent vous faire pendant que vous êtes occupé à les faire aux autres. Est-ce là le jeu dans lequel nous entrons?

**M. Barr:** C'est le dilemme classique dans toutes les questions du renseignement de sécurité.

**Le sénateur Frith:** Voulez-vous, dans le cadre de votre mandat, recueillir des renseignements de sources étrangères tout en interdisant aux autres de faire de même? Cela, selon votre définition, constituerait une menace envers leur sécurité. Cela se rapporte au mandat mais s'applique à une branche différente de celle dont vous parliez.

**M. Finn:** Oui, en effet.

**Le sénateur Frith:** Il se peut que nous nous écartions quelque peu du sujet de discussion, monsieur le président.

**Le président:** Vous faites essentiellement allusion à l'article 18, sujet sur lequel le comité voudra probablement entendre le secrétaire d'État aux Affaires extérieures à un moment des audiences. Je ne suis pas certain que M. Finn soit en mesure de répondre à cette question.

**Le sénateur Frith:** Je l'admets, monseigneur le président. Je la garderais donc pour une autre occasion.

La troisième question que je voulais poser est une question pratique et le sénateur Buckwold et moi en discutons aujourd'hui. Pourrait-on ouvrir un dossier sur un groupe comme celui des campeurs de la paix devant le Parlement? Existe-t-il un doute qu'en vertu du nouveau système il y ait au moins l'autorisation d'ouvrir un dossier sur un tel groupe? Si tel n'est pas le cas, qui pourrait décider si on doit ouvrir un tel dossier?

**M. Finn:** Peut-être que je pourrais commencer par répondre à la deuxième partie de la question en disant que c'est au directeur du service de décider, dans le cadre de la loi et, bien sûr, de la politique établie, si on doit ouvrir un dossier sur un individu ou un groupe, s'il est convaincu que l'activité qui entraînerait une enquête ou l'ouverture d'un dossier relève bien du mandat du service. Il faut en fait qu'il soit convaincu que l'activité en question pose une menace envers la sécurité du Canada. Cela nous renvoie à la définition et au paragraphe 14(3) en particulier.

En bref, il reviendrait au service d'établir cette première détermination. Si le service devait avoir tort, il devra fermer le dossier assez rapidement si, par exemple, il présente une demande de mandat et que le juge décide que les circonstances ne justifient pas la tenue d'une enquête. Il me semble qu'il



**[Text]**

would say were entirely inappropriate and did not meet the threshold for an investigation or the definition of threat. That would be a fairly clear indication to me, at least, that it would not be appropriate to investigate that individual or group.

To deal with the first part of your question, this is why one must always examine a target or a potential target in relation to the test which is provided for in clause 14(1), which is that the service may investigate conduct or activities that may, on reasonable grounds, be suspected of constituting a threat to the security of Canada, always applying and keeping in mind the provisions of clause 14(3), which act as an override, and making a judgment as to whether the particular group or individual falls within the definition of "threat to the security of Canada."

With regard to an organization such as the one that you have referred to, senator, I think it is important to ask: What are the stated or known objectives and activities of that group or organization? One must ask that question one can answer, for example, whether that organization falls within the "threat" definition or whether it is simply an expression of protest, which is lawful and is therefore automatically excluded. That requires a certain knowledge or understanding of what the group is, which knowledge or understanding may be obtained from newspaper accounts, speeches, and so on. A provision or an authority, if I could put it in those terms, which is accounted for and provided for in subclause 14(2) of the legislation is variously described as "the duty to remain informed section," and is the absence of a restriction on the service's remaining informed about the political, economic and social environment within Canada.

**Senator Buckwold:** That would not involve individuals, would it?

**Mr. Finn:** By and large, the answer to that question is no. It might, however.

**Senator Frith:** Individuals might have to be investigated in order to obtain the information you want under subclause 14(2).

**Mr. Finn:** That may also be true, but the point I was going to make is that it may be that the information which is publicly available in relation to a particular group is made available only by virtue of the fact that its leader, or an individual, is speaking about it, writing about it and so on. I would not want to convey the impression that you could automatically exclude an individual from being a part of that process.

**Senator Buckwold:** In addition, there is included under the definition "threats to the security of Canada" foreign influenced activities, which I would think would be a matter of concern—not necessarily in this particular reference, but in many others.

**Mr. Finn:** That is exactly the point. This is the point I was coming to in answer to Senator Frith's question. If information was available by reference to open sources, by reference to intelligence information which is shared with Canada and with the security service by a foreign government, or information which is shared with the security service by a law enforcement

**[Traduction]**

serait alors assez clairement établi qu'il ne convient pas de faire enquête sur l'individu ou le groupe.

Quant à la première partie de votre question, c'est une raison pour laquelle il faut déterminer la cible ou la cible éventuelle en tenant compte du critère énoncé au paragraphe 14(1) qui dit que le service peut enquêter sur une conduite ou des gestes dont il existe des raisons sérieuses de soupçonner qu'ils constituent des menaces envers la sécurité du Canada en appliquant et en gardant toujours à l'esprit les dispositions du paragraphe 14(3), qui apporte une restriction, tout en portant un jugement à savoir si le groupe ou l'individu pose une menace envers la sécurité du Canada au sens de la définition.

Quant au groupe auquel vous faites allusion, sénateur, je crois qu'il est important de se demander quels sont les objectifs et les activités avoués de ce groupe. Il faut poser cette question avant de pouvoir décider si ce groupe est une menace, selon la définition, ou s'il exerce une activité légitime de protestation et, dans ce cas, une enquête est exclue. Cela exige une certaine connaissance ou compréhension de ce qu'est le groupe, connaissance qu'on peut acquérir par les reportages, les discours, etc. Une disposition ou une autorisation, si je puis m'exprimer ainsi, est d'ailleurs prévue à cet effet au paragraphe 14(2) du projet de loi dans lequel il est dit que la présente loi n'a pas pour effet d'empêcher le service de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada.

**Le sénateur Buckwold:** Cela ne s'applique pas aux individus, n'est-ce pas?

**M. Finn:** En règle générale, la réponse à cette question est non. C'est possible cependant.

**Le sénateur Frith:** Il se peut qu'on doive enquêter sur des individus de manière à obtenir les renseignements prévus au paragraphe 14(2).

**M. Finn:** C'est également possible, mais je voulais dire en fait que ce sont en général des renseignements disponibles du seul fait que le chef du groupe ou un individu en parle, écrit sur le sujet, etc. Je ne voudrais pas donner l'impression que tout individu est automatiquement exclu du processus.

**Le sénateur Buckwold:** De plus, la définition de «menaces envers la sécurité du Canada» comprend les activités d'origine étrangère, lesquelles je pense peuvent être des sujets d'inquiétude, pas nécessairement dans le cas mentionné, mais dans bien d'autres cas.

**M. Finn:** C'est tout à fait juste. Je voulais en arriver là dans ma réponse au sénateur Frith. Si des informations étaient disponibles auprès d'un gouvernement étranger qui partage ses renseignements avec le Canada, ou auprès d'un organisme chargé du respect de la loi comme la G.R.C., ou une force de police régionale ou municipale, ou auprès d'un ministère du

[Text]

organization such as the RCMP, or a local or municipal police force, or a government department, which information allowed the security service to make a decision or a judgment that the activities of a particular group or individual fell within the definition of "threat" by virtue of foreign influenced activity or political violence or terrorism, and if that information was sufficient to make the judgment that the threshold for investigation was met—that is, that there were reasonable grounds to suspect that the activity constituted a threat—an investigation might be commenced.

**Senator Flynn:** According to rumour, one has been commenced in this particular case.

**Mr. Finn:** I cannot comment on rumours.

**Senator Flynn:** Rumour has it that they were infiltrated by the RCMP.

**Mr. Finn:** That is not a subject upon which I can comment, quite frankly.

**Senator Flynn:** If it were true, however—

**Mr. Finn:** If that were the assumption, senator, then I think the threshold test as contained in clause 14(1) would not be met and the investigation would not be conducted.

**Senator Buckwold:** Is there any restriction on infiltration if, for example, the service is not investigating anybody, if it is not wiretapping, if it is not opening mail but is merely seeking information? This legislation would not prevent an intelligence service from infiltrating an organization, I would presume?

**Mr. Finn:** I think it would, and this is something which is not contained in the actual provisions of the bill but is something which lies behind them. There is in place at the moment a regime or a system—and it will be continued—whereby there are various levels of investigation that may possibly be conducted by the security intelligence service in relation to certain kinds of activity. Let us not talk in terms of whether it is a single, a double, a three-tiered or multiple-tiered system. The point I want to make is simply that there are guidelines in place which indicate the point at which an investigation commences. By and large, that point is reached when a decision is made to utilize certain investigative techniques in order to gather information or intelligence. It is clear that in the context of both existing practice and policy and for the future, the placing of an informant within an organization would be tantamount to having commenced an investigation. Therefore, to get back to the clause, if that investigation were not based on the test being applied and fulfilled, that there were reasonable grounds to suspect that the activity constituted the threat as defined, it would be an improper investigation.

**Senator Frith:** Perhaps we can work that case through the model. Under part III, the review mechanism, does any part of that review mechanism apply to that decision in the following sense: You have said that there are guidelines, that a decision has to be made within the framework of the authorizing and mandating sections. Let us say that you open such a file, what review mechanism, if any, exists to say "You are wrong, Mr. Finn. People have come to us and have said that you have

[Traduction]

gouvernement, lesquelles informations permettent au service de juger que les activités d'un groupe ou d'un individu constituent une menace, selon la définition, en vertu d'une activité d'origine étrangère ou d'une violence politique ou de terrorisme, et si ces informations sont suffisantes pour justifier la tenue d'une enquête, c'est-à-dire qu'il y a des raisons sérieuses de soupçonner que l'activité en question constitue une menace, alors on pourra débiter l'enquête.

**Le sénateur Flynn:** Selon certaines rumeurs, une enquête a débuté dans le cas en question.

**M. Finn:** Je ne peux rien dire à partir de rumeurs.

**Le sénateur Flynn:** La rumeur veut que le groupe ait été infiltré par la G.R.C.

**M. Finn:** En toute franchise, ce n'est pas un sujet sur lequel je peux faire des commentaires.

**Le sénateur Flynn:** Si c'était vrai cependant...

**M. Finn:** Si nous acceptons une telle hypothèse, sénateur, je ne crois pas que le critère mentionné au paragraphe 14(1) ait été rempli et l'enquête n'aura pas lieu.

**Le sénateur Buckwold:** Existe-t-il une restriction quant à l'infiltration si, par exemple, le service n'enquête pas sur qui que ce soit, s'il n'a pas installé de table d'écoute, s'il n'ouvre pas le courrier, mais cherche tout simplement à obtenir des renseignements? Je suppose que cette loi n'interdirait pas au service du renseignement d'infiltrer une organisation?

**M. Finn:** Je pense qu'elle le fera, ce n'est pas quelque chose qui est précisément inscrit dans les dispositions du projet de loi, mais cela en découle. Il y a en vigueur, à l'heure actuelle, un régime ou un système—qui va d'ailleurs continuer—selon lequel il y a divers niveaux d'enquêtes qui peuvent être menées par le service du renseignement de sécurité en ce qui a trait à certaines catégories d'activités. Ne cherchons pas à établir pour l'instant s'il s'agit d'un système à un, deux, trois ou plusieurs niveaux. Je veux tout simplement dire qu'il y a des lignes directrices qui indiquent à quel point une enquête peut commencer. En général, ce point est atteint lorsqu'on décide d'employer certaines techniques d'enquête de manière à recueillir des informations. Il est évident, dans le cadre des pratiques et de la politique actuelles et à venir, que le fait de placer un informateur au sein d'une organisation équivaut à commencer une enquête. Par conséquent, pour en revenir à l'article en question, si l'enquête n'est pas fondée sur des raisons sérieuses de soupçonner que les activités constituent une menace selon la définition, l'enquête sera injustifiée.

**Le sénateur Frith:** Peut-être pourrions-nous prendre un exemple. Aux termes de la partie III qui porte sur le mécanisme de surveillance, est-ce qu'une partie quelconque de ce mécanisme s'applique à la décision? Vous avez dit qu'il y a des lignes directrices et que la décision doit être prise en fonction des articles portant sur l'autorisation et le mandat. Disons que vous ouvrez un tel dossier, quel mécanisme de surveillance, s'il existe, peut vous dire: «Vous avez tort, M. Finn. Des personnes



[Text]

opened a file on them. We have looked it over and we do not think you should have". Who would tell you that? I know that it happens with regard to immigration matters. Is there any review mechanism for such a case?

**Mr. Finn:** Yes, there is. Really it is on three levels: Within the organization itself, because of the constant need to audit the operational activities and to make judgments about their propriety, legality, and so on, and the way in which they have been carried out. That is not a provision of the bill, it is part of the internal structure and system. But within the context of the legislation, the Inspector Gen has not only the power and the authority, but also the responsibility to do that kind of thing; and also the Security Intelligence Review Committee, which has an added role, if I might refer to it in those terms, of being able to deal with complaints from people who may, for example, believe that a file has been opened on them, or that an investigation has been commenced in relation to them.

There is another set of powers given to the Security Intelligence Review Committee which relates to the security clearance or screening process, but that is a different issue. The answer to your question is yes, at least in two ways: Formally, under the legislation, the Inspector Gen, and the Security Review Committee. I suppose one could add a third, which is not at all unimportant, and I refer to Parliament itself in dealing with those reports, and perhaps through members who ask questions or members who will be dealing not only with the reports or the review committee but also with other elements of the security intelligence activities before the standing committees of either house of Parliament.

**Senator Flynn:** Senator Godfrey asked a question about the difference between the recommendations of the McDonald Commission and the provisions of this bill. I would like to know what the difference is concerning the present status. You mentioned, Mr. Finn, that the present service operates under cabinet directives issued in 1975. Is it possible to get a copy of that?

**Mr. Finn:** Yes, it is. As a matter of fact, it is quoted in the McDonald Report. It is on page 75 of the first volume of the second report.

**The Chairman:** We will circulate that.

**Senator Flynn:** You are the Director of the Transitional Group and Mr. Barr is the Director of Security Policy Development. Are you under the authority of the RCMP or directly under the authority of the Solicitor General at this time?

**Mr. Finn:** Speaking in terms of the Security Intelligence Transitional Group, we are under the authority of the Solicitor General. I report to the Solicitor General.

**Senator Flynn:** There was a change made by cabinet decision in 1981, I understand. Mr. Gibson was first appointed, and you succeeded him.

**Mr. Finn:** That's right.

**Senator Flynn:** There is no legislative basis for your authority, only administrative.

[Traduction]

sont venues nous dire que vous aviez ouvert un dossier sur elles. Nous avons étudié la question et nous pensons que vous n'auriez pas dû. Qui vous dirait une telle chose? Je sais que cela arrive quand il est question d'immigration. Existe-t-il un mécanisme de surveillance pour de tels cas?

**M. Finn:** Oui, il y en a. Cela se passe à trois niveaux: au sein de l'organisme lui-même, en raison du besoin constant de vérifier les opérations et de porter un jugement sur leur validité, leur légalité, etc. et de vérifier la manière par laquelle elles ont été accomplies. Ce n'est pas une disposition du projet de loi, cela fait partie de la structure interne et du système. Mais, dans le cadre du projet de loi, l'inspecteur général a non seulement le pouvoir et l'autorité, mais aussi la responsabilité de faire ce genre de choses; par ailleurs, le comité de surveillance du renseignement de sécurité est aussi chargé de s'occuper des plaintes formulées par des personnes qui croient, par exemple, qu'on a ouvert un dossier sur elles ou qu'une enquête est en cours à leur sujet.

D'autres pouvoirs sont conférés au comité de surveillance du renseignement de sécurité en ce qui a trait aux évaluations de sécurité, mais c'est une toute autre question. La réponse à votre question est oui, du moins de deux manières: en vertu de la loi, l'inspecteur général et le comité de surveillance. Je pourrais en ajouter une troisième, qui n'est pas sans importance, je fais allusion au Parlement lui-même et aux députés qui poseront des questions ou aux députés qui auront à s'occuper des rapports ou du comité de surveillance ou aussi d'autres activités liées au renseignement de sécurité à l'intérieur de comités permanents de l'une ou l'autre chambre.

**Le sénateur Flynn:** Le sénateur Godfrey a posé une question au sujet des différences entre les recommandations de la Commission McDonald et les dispositions du projet de loi. J'aimerais connaître la différence par rapport à la situation présente. Vous avez dit, M. Finn, que le présent service fonctionne en vertu d'une directive du Cabinet émise en 1975. Est-ce possible d'en avoir une copie?

**M. Finn:** Oui, c'est possible. D'ailleurs, elle est citée dans le rapport McDonald à la page 75 du premier volume du second rapport.

**Le président:** Nous la ferons circuler.

**Le sénateur Flynn:** Vous êtes directeur du Groupe transitoire et M. Barr est directeur de l'Élaboration de la politique en matière de sécurité. Relevez-vous de la G.R.C. ou relevez-vous directement du solliciteur général en ce moment?

**M. Finn:** En ce qui a trait au Groupe transitoire du renseignement de sécurité, nous relevons du solliciteur général. Je dois faire rapport au solliciteur général.

**Le sénateur Flynn:** Je crois comprendre qu'il y a eu un changement à la suite d'une décision du Cabinet prise en 1981. M. Gibson a été nommé, puis vous lui avez succédé.

**M. Finn:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Votre autorité ne découle pas d'une mesure législative mais bien d'une mesure administrative.

[Text]

**Mr. Finn:** Yes, that is correct.

**Senator Flynn:** You are operating outside of the authority of the RCMP, but you must be working with members of the RCMP—

**Mr. Finn:** Very closely.

**Senator Flynn:** . . . because your staff is from the RCMP.

**Mr. Finn:** In part that is true. Mr. Barr is the Director of Security Policy within the Security Intelligence Transitional Group. We also have, either on short or long-term secondment at the present time, two other serving members of the Security Service in the persons of Inspector Chris Scowen and Corporal Pundyk.

**Senator Flynn:** Have you changed the general policy of the Security Service? That is, have you made a change in the line of authority?

**Mr. Finn:** No, not at all. The Security Service continues to operate today under the same mandate and the same directions and guidance as they have evolved, as it always did.

**Senator Flynn:** Did you say "as they have evolved"?

**Mr. Finn:** Yes, in terms of ministers perhaps changing the particular policy direction on a particular subject.

**Senator Flynn:** That is the point that I wanted to make, because the RCMP has had problems with the directives of 1975.

**Mr. Finn:** That is true.

**Senator Flynn:** I suppose you have made some changes.

**Mr. Finn:** We have not, as a Security Intelligence Service—

**Senator Flynn:** I mean the minister or the government.

**Mr. Finn:** I expect that is true, yes.

**Senator Flynn:** Do those changes which have been made conform to the general orientation of the proposed legislation?

**Mr. Finn:** I think it fair to say that some, perhaps most, have conformed with the general thrust of the legislation. In terms of detail, I cannot speak authoritatively because I have not been close to that particular element of either the policy direction given by the minister of the operations of the service; but the clear impression I have is that, yes, they are generally—

**Senator Flynn:** In other words, you are experimenting with the mandate that you would find in Bill C-157.

**Mr. Finn:** No. I would say that we are not doing that.

**Senator Flynn:** You are doing what?

**Mr. Finn:** The security service, as I understand it, continues to follow the mandate given to it in 1975.

**Senator Flynn:** But I thought you said that the instructions from the minister or the cabinet had evolved and that you were

[Traduction]

**M. Finn:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Vous fonctionnez en dehors du champ d'autorité de la G.R.C., mais vous devez travailler avec des membres de la G.R.C. . . .

**M. Finn:** Très étroitement.

**Le sénateur Flynn:** . . . parce que votre personnel vient de la G.R.C.

**M. Finn:** C'est vrai en partie. M. Barr est directeur de la politique en matière de sécurité au sein du Groupe transitoire du renseignement de sécurité. Nous avons aussi à l'heure actuelle, pour nous seconder à court ou à long terme, deux autres membres du Service de sécurité, l'inspecteur Chris Scowen et le caporal Pundyk.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous modifié la politique générale du Service de sécurité? Autrement dit, avez-vous modifié quelque chose à l'autorité?

**M. Finn:** Non, pas du tout. Le Service de sécurité continue de fonctionner en vertu du même mandat et des mêmes instructions que dans le passé, selon son évolution.

**Le sénateur Flynn:** Avez-vous dit «selon son évolution»?

**M. Finn:** Oui, dans le sens que les ministres ont peut-être modifié certaines instructions sur certains sujets.

**Le sénateur Flynn:** C'est justement là où je voulais en venir, parce que les instructions de 1975 ont causé bien des problèmes à la G.R.C.

**M. Finn:** C'est vrai.

**Le sénateur Flynn:** Je suppose que vous avez apporté quelques modifications.

**M. Finn:** Nous n'avons, à titre de service du renseignement de sécurité . . .

**Le sénateur Flynn:** Je veux dire le ministre ou le gouvernement.

**M. Finn:** Je suppose que c'est vrai, oui.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que les modifications qui ont été apportées sont conformes à l'orientation générale de la loi proposée?

**M. Finn:** Je pense qu'il est juste de dire que certaines, peut-être toutes, sont conformes au principe général de la loi. Dans le détail, je ne peux pas en parler en toute connaissance parce je ne suis pas très au courant des instructions en matière de politique données par le ministre ou des opérations du service; j'ai cependant la nette impression qu'elles sont en général . . .

**Le sénateur Flynn:** Autrement dit, vous faites l'expérience du mandat qui se trouve dans le projet de loi C-157?

**M. Finn:** Non. Je dirais que nous ne faisons pas cela.

**Le sénateur Flynn:** Que faites-vous alors?

**M. Finn:** Le service de sécurité, selon moi, continue de suivre le mandat qui lui a été conféré en 1975.

**Le sénateur Flynn:** Mais je pensais que vous aviez dit que les instructions du ministre ou du Cabinet avaient été modifiées et



[Text]

trying to meet, let us say, the general thrust of the legislation, of the mandate contained in the bill.

**Mr. Finn:** I did say that, and it is quite true.

**Senator Flynn:** I want you to reconcile your last answer.

**Mr. Finn:** The basic direction given by government to investigate and report upon espionage, sabotage, and the other heads, remains unchanged from 1975; but in terms of dealing with specific issues that may arise from time to time, there have been directives given by government or by the Solicitor General to the security service. In that latter respect, it is my impression that, particularly over the last 18 months or so, any directives given have tended to be in conformity with the thrust and direction of the legislation.

**Senator Flynn:** That is important, because, after all, with the experience that you are now passing through, it may be helpful in testing the proposal contained in Bill C-157.

**Mr. Finn:** Yes, senator, that is true.

**Senator Flynn:** There are many specific questions that I could put to you at this time; however I will have further questions on another occasion.

**The Chairman:** In response to your comments, senator, it seems to me that we are part way through the question of mandate, but there are the other aspects. It would be very desirable not to feel rushed in dealing with these officials. In view of the fact that we have the minister scheduled for tomorrow morning, the deputy chairman and I propose that we continue with the mandate discussion as fully as we can until about 4 p.m. and that we adjourn that discussion and turn to the report of the steering committee. Tomorrow morning we would go forward with the minister, as has been arranged. We can always come back to the minister again. Then we could continue with the questions of powers and scope.

**Senator Flynn:** Accountability and control are important, too; the most important topics outside the mandate.

**Senator Frith:** Although accountability and control partly define the mandate.

**Senator Flynn:** Yes, but they are very important and separate subjects in themselves.

**The Chairman:** If you wish, we could begin tomorrow at 9 a.m. And then we would come back to Mr. Finn and Mr. Barr.

**Senator Flynn:** Does that mean that we would have a meeting tomorrow afternoon?

**The Chairman:** Only to the extent that the questioning of Mr. Finn and Mr. Barr is not completed. I would imagine that we could complete the minister's testimony, at least the first stage of it, by 11.30 a.m. That would give us at least an hour, possibly more.

**Senator Flynn:** The minister may not be as informative as the witnesses we have before us now.

[Traduction]

que vous essayez de respecter, disons, l'esprit général de la loi, du mandat contenu dans le projet de loi.

**M. Finn:** Je l'ai dit et c'est vrai.

**Le sénateur Flynn:** Je voudrais que vous réconciliez cela avec votre dernière réponse.

**M. Finn:** Les instructions fondamentales données par le gouvernement, enquêter et faire rapport sur l'espionnage et le sabotage, entre autres, demeurent inchangées par rapport à 1975; quant à des questions particulières qui peuvent se poser de temps à autre, le gouvernement ou le solliciteur général a donné des instructions au service de sécurité. Dans ce dernier cas, j'ai l'impression, surtout au cours des 18 derniers mois, que toute instruction donnée avait tendance à être conforme à l'idée et à l'orientation du projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** C'est important parce que, après tout, l'expérience que vous vivez en ce moment pourrait servir à mettre à l'essai les propositions contenues dans le projet de loi C-157.

**M. Finn:** Oui, sénateur, c'est vrai.

**Le sénateur Flynn:** Il y a de nombreuses questions que je pourrais vous poser aujourd'hui; cependant, je les poserais à une autre occasion.

**Le président:** En réponse à vos observations, sénateur, il me semble que nous avons parcouru la moitié du chemin sur cette question du mandat, mais il y a d'autres éléments. Il est important que nous prenions notre temps sur ces questions. Étant donné que le ministre doit comparaître demain matin, le vice-président et moi proposons que nous poursuivions la discussion aussi loin que possible jusqu'à 16 h, puis que nous passions au rapport du comité de direction. Nous continuerons demain matin avec le ministre comme nous l'avons prévu. Nous pourrions toujours demander au ministre de revenir une autre fois. Nous poursuivrons ensuite avec l'étude des pouvoirs et de la portée.

**Le sénateur Flynn:** La responsabilité et le contrôle sont aussi des éléments importants, les plus importants après le mandat.

**Le sénateur Frith:** Bien que la responsabilité et le contrôle définissent en partie le mandat.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais ce sont aussi d'importantes questions en elles-mêmes.

**Le président:** Si vous le désirez, nous pourrions commencer à 9 h demain, puis revenir à MM. Finn et Barr.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que cela veut dire que nous aurons une séance demain après-midi?

**Le président:** Uniquement si nous n'avons pas terminé d'interroger MM. Finn et Barr. J'imagine que nous pourrions compléter le témoignage du ministre, du moins la première partie, vers 11 h 30. Cela nous laissera une heure et peut-être plus.

**Le sénateur Flynn:** Le ministre ne nous renseignera peut-être pas autant que les témoins qui sont devant nous aujourd'hui.

**[Text]**

**Senator Godfrey:** Personally, I would rather start early in the morning and get away at around noon.

**The Chairman:** Let us do that then. I am sure that the minister will be back in town and we can always return to him again.

**Senator Flynn:** Nine o'clock is better.

**Le président:** Neuf heures et demie, neuf heures?

**Le sénateur Flynn:** Neuf heures et demie.

**Le sénateur Riel:** Est-ce que c'est l'intention de siéger la semaine prochaine aussi?

**Le président:** Non, à moins que cet après-midi, lorsque l'on aura notre réunion sur l'organisation, on décide que c'est désirable.

**Le sénateur Riel:** Je me demandais pourquoi, vu qu'il est question de siéger demain après-midi.

**Le sénateur Flynn:** C'est le rapport du comité directeur qui le dira.

**Le sénateur Riel:** Alors, on verra.

**Le sénateur Frith:** S'il y a nécessité de siéger la semaine prochaine, on pourra peut-être l'étudier.

**Senator Flynn:** I have nothing specific to add at this point. I think I have been able to identify what you describe as the weak points of the mandate.

**Senator Buckwold:** Would you describe the decision making process at the lower level on how matters of minor concern would be investigated? For example, would the officer in the field speak to a superior in the same area and decide whether to go through with an investigation or would it go through the hierarchy? At what level do you need the full organizational strength to make that decision?

**Mr. Barr:** I think the process has to be looked at as something that goes on almost in a continuous fashion and in many ways incrementally. To use your example, if at a local level an officer of the service were to develop what he thought was a problem that was related to the mandate and probably required investigation, he would report it to headquarters.

**Senator Buckwold:** And headquarters would be in Ottawa?

**Mr. Barr:** Probably, because one of the things that makes this type of business different from police work is that whereas police work can be generally decentralized, it is very hard to decentralize the business of security and intelligence because of its very nature.

That report would come to headquarters suggesting that there is a particular area that should be investigated. As a result of the examination of that report and other available information at the headquarters level, the people responsible for, if you like, the national policy area in that particular phase of the work would put together a proposal as to whether or not they supported the recommendation. That recommendation would go to a committee within the service that looks at recommendations for investigation and determines whether the investigations should be undertaken and, if so, at what level. As Mr. Finn had pointed out, whether there are two levels or four levels, you follow the same process. On that committee is a representative from the Department of Justice who is a legal

**[Traduction]**

**Le sénateur Godfrey:** Personnellement, je préfère commencer de bonne heure et terminer vers midi.

**Le président:** Faisons donc cela. Je suis certain que nous pourrions rencontrer une nouvelle fois le ministre.

**Le sénateur Flynn:** Neuf heures est préférable.

**The Chairman:** Nine and a half, nine o'clock?

**Senator Flynn:** Nine and a half.

**Senator Riel:** Do we intend to meet again next week?

**The Chairman:** No, unless we decide it is desirable this afternoon, after we have our meeting on the organization.

**Senator Riel:** I was wondering why, since we intend to meet tomorrow afternoon.

**Senator Flynn:** The report of the steering committee will tell us that.

**Senator Riel:** Then we will see.

**Senator Frith:** If it is necessary to meet next week, we might have to study the possibility.

**Le sénateur Flynn:** Je n'ai rien de précis à ajouter. Je pense que j'ai pu identifier ce que vous décrivez comme étant les points faibles du mandat.

**Le sénateur Buckwold:** Pourriez-vous décrire le processus de décision aux échelons inférieurs quant il s'agit d'enquêter sur des questions de peu d'importance. Par exemple, est-ce qu'un agent régional s'adressera à son supérieur immédiat pour décider s'il doit enquêter ou devra-t-il passer par toute la hiérarchie? A quel échelon devra se prendre la décision?

**M. Barr:** Je crois qu'il faut envisager le processus comme étant continu. Pour en revenir à votre exemple, si un agent du service, dans une région, pense qu'un problème qui relève du mandat pourrait exiger la tenue d'une enquête, il en fera rapport au quartier général.

**Le sénateur Buckwold:** Et le quartier général se trouve à Ottawa.

**M. Barr:** Probablement, parce que l'une des choses qui rend ce travail différent du travail de la police est qu'alors que le travail de la police peut être généralement décentralisé, il est très difficile de décentraliser le travail du service de sécurité et du renseignement en raison de sa nature même.

Dans l'exemple donné, un rapport serait envoyé au quartier général suggérant qu'un domaine particulier fasse l'objet d'une enquête. Après étude de ce rapport et d'autres renseignements disponibles, les personnes, responsables de la politique nationale pour ce genre de travail, présenteraient une proposition indiquant si elles appuient ou non la recommandation. La recommandation irait ensuite au comité du service qui étudie ce genre de recommandations et décide si une telle enquête doit être entreprise et à quel échelon. Comme M. Finn l'a souligné, qu'il y ait deux ou quatre échelons, le processus est le même. Dans ce comité, il y a un représentant du ministère de la Justice qui agit à titre de conseiller juridique et qui étudie le domaine suggéré pour savoir s'il entre dans le cadre du mandat



[Text]

advisor and who looks at the suggested area of investigation as to whether it falls within the particular mandate laid out in the statutes. On the basis of that discussion there would then be a recommendation to the head of services as to whether or not that matter should be investigated.

Speaking of the incremental aspect, if you like, the investigation should be looked at as a series of steps that proceed upward and as they proceed upward they indicate a degree of intensity of investigation and they bring with that intensity a greater degree of tests, if you like, which must be met. There could be a decision that the matter reported should be looked upon generally as a very low-level investigation which may amount to nothing more than correlating information that is generally available elsewhere. That may lead to another re-examination of the problem where they say that there is a good possibility there is something here and suggest that they take a closer look at it, which moves the investigation to another level. As the level of review goes up and we come to what would be called investigation according to the definition of this bill, there would be a request for warranted coverage to, for example, wiretap, and all those things that are covered in the bill. Those applications would go to another committee within the service. On that committee is a representative from the Solicitor General's Department. That committee would look at the applications for warrants against recommendations made by the earlier committee for investigation and on that basis would recommend whether or not those warrants should go forward.

There is another step to which Mr. Finn has referred in that once the case is presented to the judge he decides whether or not the warrants should go through.

**Senator Buckwold:** That is a cumbersome system.

**Mr. Barr:** But it works.

**Senator Buckwold:** How long would it take to get back to that little fellow in Saskatoon and tell him that he has something on which he should act?

**Senator Frith:** You were talking about the system that is in effect now?

**Mr. Barr:** Exactly. You can get a turnaround time of about half a day, if you really need it, but you have a lot of people who have to hustle.

**Senator Frith:** So you err on the side of checking?

**Senator Buckwold:** I think the reassuring thing I was looking for is the fact that it would not be a decision made at the lower level.

**The Chairman:** This raises the question I was referring to earlier which Senator Frith picked me up on. At what level is the Solicitor General's Department drawn in? Is the Inspector Gen excluded from any level in his auditing? Does he only deal with matters at the top or can he go anywhere he wants?

**Mr. Finn:** The Inspector Gen can go anywhere he wants within the system and can consider as part of the data that the Inspector Gen will examine, for example, the minutes of the

[Traduction]

prévu dans la loi. Après cette étude il y aurait une recommandation de faite au chef de service lui faisant savoir si la question doit faire l'objet d'une enquête.

Une enquête doit être envisagée comme une série d'étapes vers le haut et à mesure qu'on monte les critères qui doivent être remplis sont de plus en plus exigeants. Il pourrait y avoir une décision voulant que la question à l'étude ne justifie qu'une enquête à un très bas niveau qui ne mènerait à rien de plus qu'obtenir des renseignements complémentaires qu'on peut obtenir à d'autres sources. Cette décision peut entraîner une deuxième étude, laquelle permettrait de décider qu'il y a possibilité que ce soit plus important qu'il n'y paraît et qu'il faille étudier la question de plus près, ce qui nous amène à un autre échelon. À mesure que l'étude progresse et que nous en arrivons à ce que nous appelons une enquête selon la définition donnée dans le projet de loi, nous en arrivons alors à une demande de mandat pour, par exemple, installer une table d'écoute ou autre chose prévue dans le projet de loi. Cette demande sera présentée à un autre comité du service. Dans ce comité, il y a un représentant du ministère du Solliciteur général. Ce comité étudiera la demande de mandat en tenant compte des recommandations faites par le précédent comité et, à partir de là, recommandera s'il y a lieu de présenter une demande de mandat.

L'étape suivante, à laquelle a fait allusion M. Finn, est celle qui consiste à présenter la demande devant un juge qui décidera s'il y a lieu de décerner un mandat.

**Le sénateur Buckwold:** C'est un système assez compliqué.

**M. Barr:** Pourtant il fonctionne.

**Le sénateur Buckwold:** Combien de temps faudra-t-il avant que le pauvre agent de Saskatoon apprenne qu'il doit effectivement faire quelque chose?

**Le sénateur Frith:** Vous parlez du système qui est en vigueur en ce moment.

**M. Barr:** Exactement. Il faut compter environ une demie journée, si c'est absolument nécessaire, mais il faudra que bien des gens mettent les bouchées doubles.

**Le sénateur Frith:** Alors vous laissez un peu tomber les vérifications.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense que ce qu'il y a de rassurant dans tout cela c'est le fait que la décision ne sera pas prise aux échelons inférieurs.

**Le président:** Nous en revenons à la question que je posais précédemment et que le sénateur Frith a reprise. À quel échelon intervient le ministère du Solliciteur général? Est-ce que l'inspecteur général est exclu de tous les échelons? Est-ce qu'il traite uniquement des questions à l'échelon supérieur ou peut-il intervenir quand il le veut?

**M. Finn:** L'inspecteur général peut intervenir quand il veut et les données qu'il peut étudier comprennent, par exemple, les procès-verbaux du Comité de surveillance des priorités opéra-

**[Text]**

operational Priorities Review Committee or of the Warrant Review Committee and, indeed, has access to any information and discussion with any employee of the service, including the director.

There is one additional point in relation to the warrant process. One of the additional protections built into the legislation by virtue of the legislation being silent is that there is no power or authority to issue an emergency warrant under the legislation.

It was a recommendation of the McDonald Commission that there be such a power. It was so determined because of the need to be certain that, when one was using the most highly intrusive investigative techniques, one would always have to go to a judge of the Federal Court and be prepared to convince that judge that a warrant should be issued in relation to those, as I say, most sensitive forms of investigation—electronic eavesdropping; telephone tapping; entry to premises; removal, temporary or otherwise, of property from premises; opening the mail, and so on. In a sense, that is an additional protection built in against the decision making at a level which is deemed not to be appropriate in relation to the application of investigative techniques by the services.

**The Chairman:** One question on mandate that I have is that you speak a lot about the opening of a file. That may sound all very clear and decisive, but is there any possibility of, and what safeguards are there against, what I might call the lateral growth of a file? You already have one opened on peace groups, for example. Can that be conveniently extended without all of these checks and balances and so forth to include our friends down on the hill who are protesting against the testing of the Cruise missile in Canada?

**Mr. Finn:** No, I don't think it can be, other than by operation of the authority conveyed by clause 14(2), if that was a particular subject that one was looking at in terms of the open source of information.

Again, one of the checks on that kind of activity within the service is the inspector general, the operational auditor, as well as the Security Intelligence Review Committee. I would expect that the inspector general will examine the files of the organization with a view to determining whether that is going on, whether under the guise of a single investigation multiple investigations are taking place.

It is clear in my judgment that in the legislation an investigation covered by clause 14(1) must relate in every case to conduct which constitutes a threat to the security of Canada. I think that the inspector general and others involved in the review process, and indeed in the control process which comes before it, will be most careful to ensure that those kinds of things are not occurring.

Again, should they slip through the system in terms of the control system, it is for the inspector general and the Security Intelligence Review Committee to address those issues and to pull the service up very short indeed, if, as and when that occurs.

**[Traduction]**

tionnelles ou du Comité de surveillance des mandats et, bien sûr, il a accès à tous les renseignements et à toutes les discussions qui ont lieu avec n'importe quel employé du service, y compris le directeur.

Il y a un autre point en ce qui a trait à la demande d'un mandat. L'une des protections supplémentaires prévue dans le projet de loi, dans le sens que la loi est muette à cet égard, est qu'il n'y a aucun pouvoir ni aucune autorisation d'obtenir un mandat d'urgence.

La Commission McDonald recommandait un tel pouvoir. Il en a été décidé ainsi en raison de la nécessité d'être toujours certain, lorsque quelqu'un doit employer de telles méthodes d'intrusion, que l'on ait à se présenter devant un juge de la Cour fédérale et à convaincre ce juge qu'il est nécessaire de décerner un mandat pour avoir l'autorisation d'employer des moyens comme l'écoute électronique, l'entrée des lieux, l'enlèvement, provisoire ou autre, des biens se trouvant sur les lieux, l'ouverture du courrier et ainsi de suite. En un sens, c'est une garantie supplémentaire contre une prise de décision à un échelon qui ne conviendrait pas.

**Le président:** Une question que je me pose encore au sujet du mandat porte sur le fait que vous parliez très souvent de l'ouverture d'un dossier. Cela peut sembler très clair, mais est-ce qu'il n'y a pas la possibilité, et quelles garanties a-t-on contre cela, de ce que j'appellerais une croissance latérale d'un dossier? Vous en avez déjà ouvert un sur le groupe de la paix, par exemple. Est-ce qu'il ne pourrait pas comme par hasard s'étendre, sans toutes les vérifications d'usage, à nos amis en bas de la colline qui protestent contre l'essai des missiles Cruise en territoire canadien?

**M. Finn:** Non, je ne pense pas que cela soit possible autrement que par l'autorisation accordée au paragraphe 14(2), s'il s'agit d'un sujet sur lequel on puisse se renseigner auprès de sources publiques.

Encore là, la vérification de ce genre d'activité au sein du service relève de l'inspecteur général, le vérificateur des opérations, ainsi que du Comité de surveillance du renseignement de sécurité. Je présume que l'inspecteur général étudiera les dossiers de l'organisme afin de s'assurer que, sous le couvert d'une simple enquête, d'autres enquêtes parallèles n'aient pas lieu.

Il est clair à mon avis que dans la loi une enquête prévue au paragraphe 14(1) doit être liée dans tous les cas à une conduite qui constitue une menace envers la sécurité du Canada. Je pense que l'inspecteur général et les autres engagées dans le processus de surveillance et, bien sûr, dans le processus de contrôle, qui a lieu avant, veilleront tout particulièrement à ce que de telles choses ne se produisent pas.

Encore là, si elles devaient échapper au système de contrôle, ce serait à l'inspecteur général et au Comité de surveillance du renseignement de sécurité de s'occuper de ces questions et de rappeler le service à l'ordre si de telles choses se produisaient.



[Text]

**The Chairman:** But the check system that you have described is not simply the opening of an investigation. It is actually the targeting of individuals within an investigation.

**Mr. Finn:** Yes, absolutely.

**Senator Buckwold:** What about the transitional files which the chairman referred to, files that are already in existence that do not meet these criteria?

**Mr. Finn:** I would expect that within the context of the policies which the Solicitor General announced some time ago that kind of file material, to the extent that it does not relate to the mandate, either would be destroyed or would be retained, if that were possible within the provisions of the Privacy Act and the Access Legislation and the archives act, within the RCMP itself.

**Senator Flynn:** What about paragraph 2 of clause 14?

**Mr. Finn:** No, I would think not, because paragraph 2 relates to open source information.

**Senator Flynn:** Being informed about the political, economic and social environment within Canada is very wide indeed.

**Senator Frith:** Would they not be gathered into the reporting system?

**Mr. Finn:** Those particular files?

**Senator Frith:** The files Senator Buckwold was talking about would be picked up in the reporting basket at some point through the reporting mechanism. Because you have to report every year on activities, if part of your activities was to maintain the files that existed under a previous service, they would have to be the subject of a report and an audit.

**Mr. Finn:** Yes, they would, clearly.

**Senator Frith:** That was a rather leading question. I hope I was right in that, because it sounded as if I were convinced.

**Mr. Finn:** In addressing Senator Flynn's point, however, I want to repeat that clause 14(2) is really designed to deal with the question of open source information. That is the intention.

**Senator Flynn:** That is the intention, but I think it is open to a wider interpretation than that.

**Senator Nurgitz:** I gather from an earlier response you gave to a question concerning these and other groups in relation to clause 14(3) that that is basically a judgment call by the director.

**Mr. Finn:** Well, in the first instance, it might even be at a lower level than that, but it would be a judgment call, which would then be subject to verification with the systems which are put in place.

**Senator Nurgitz:** In your opening comments you talked about other western countries having security services. I trust you meant security services quite apart from their national

[Traduction]

**Le président:** Mais ce processus de vérification ne s'applique pas uniquement à l'ouverture d'un dossier. Il s'applique aussi à l'identification d'une cible en vue d'une enquête.

**M. Finn:** Oui, absolument.

**Le sénateur Buckwold:** Qu'en est-il des dossiers provisoires auxquels faisait allusion le président, lesquels existent déjà et ne répondent pas à ces critères?

**M. Finn:** Je suppose que dans le cadre de la politique annoncée par le solliciteur général il y a quelque temps, ce genre de dossier, selon qu'ils soient liés au mandat ou non, seront détruits ou conservés si cela est possible aux termes des dispositions de la Loi sur la protection de la vie privée, de la Loi sur la liberté d'accès à l'information et de la Loi sur les archives publiques, au sein de la G.R.C. elle-même.

**Le sénateur Flynn:** Qu'en est-il du paragraphe (2) de l'article 14?

**M. Finn:** Non, je ne le pense pas, parce que le paragraphe (2) porte sur les sources publiques d'information.

**Le sénateur Flynn:** Se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale au Canada est un bien vaste mandat.

**Le sénateur Frith:** Est-ce qu'il ne serait pas rassemblé dans le processus de rapport?

**M. Finn:** Les dossiers en question?

**Le sénateur Frith:** Les dossiers dont parlait le sénateur Buckwold se retrouveraient à un moment dans le panier des rapports en vertu du mécanisme de rapport. Puisque vous devez faire un rapport chaque année sur les activités, si une partie de vos activités consistait à conserver des dossiers qui existaient dans le service antérieur, ils devront faire l'objet d'un rapport et d'une vérification.

**M. Finn:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Frith:** C'était plutôt une question. J'espère que j'avais raison, parce que j'ai dû donner l'impression que j'en étais convaincu.

**M. Finn:** En réponse à la question soulevée par le sénateur Flynn, je dois cependant répéter que le paragraphe 14(2) est vraiment conçu pour traiter de la question des sources publiques d'information. C'est l'intention.

**Le sénateur Flynn:** C'est l'intention, mais je pense qu'il peut prêter à une plus large interprétation.

**Le sénateur Nurgitz:** J'ai cru comprendre par une réponse que vous avez donnée auparavant au sujet de cela et d'autres groupes mentionnés au paragraphe 14(3) qu'il s'agit en somme d'un jugement que devra porter le directeur.

**M. Finn:** Dans le premier cas, il se peut que cela se passe à un échelon inférieur, mais c'est une question de jugement qui sera alors vérifié à l'aide des systèmes qui ont été mis en place.

**Le sénateur Nurgitz:** Dans votre déclaration préliminaire, vous avez parlé d'autres pays occidentaux qui possèdent des services de sécurité. Je présume que vous vouliez parler de

[Text]

police forces or their military forces. In other words, not directly connected.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Nurgitz:** Are we the only country having it housed in our police, then?

**Mr. Finn:** No, sir, we are not. The United States has it that way with the Federal Bureau of Investigation and its counterespionage directorate.

**Senator Nurgitz:** What is the Central Intelligence Agency?

**Mr. Finn:** That deals with foreign intelligence rather than domestic or security intelligence.

**Senator Nurgitz:** Thank you for the distinction.

**Senator Frith:** The FBI deals with domestic security and the CIA deals with foreign intelligence?

**Mr. Finn:** Yes, sir, that is correct.

**Senator Frith:** That is an accurate description of the division?

**Mr. Finn:** Yes.

**The Chairman:** I think until recently the CIA was banned from collecting domestic intelligence. You may remember that it was banned following Watergate, or about that time. That ban was relaxed recently to some degree, I believe, however.

**Mr. Finn:** By executive order, yes.

**Senator Nurgitz:** To follow up on the question, and I appreciate your response because I was unaware of that distinction, have you compared statutes of other countries that outline, for instance, these various mandates?

**Mr. Finn:** Yes, we have. However, there are not many countries in the western world which operate under the authority of statute.

**Senator Nurgitz:** How do they operate?

**Mr. Finn:** Many operate simply by policy direction or executive direction of the Government in the particular location. That is the case, for example, in the United Kingdom.

**Senator Nurgitz:** Senator McIlraith tells me that it is done secretly.

**Mr. Finn:** In some countries that may be, yes.

**Senator Nurgitz:** And in some countries it is done just by a political directive.

**Mr. Finn:** Yes. That is true in the case of the British Security Service, for example.

**Senator Nurgitz:** Those directives are not made public.

**Mr. Finn:** My understanding is that the directive issued to the security service in the United Kingdom is a public document. In fact, I am certain it is a public document.

[Traduction]

services de sécurité autres que leur police nationale ou leurs forces armées. Autrement dit, de services qui n'y sont pas directement rattachés.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Sommes-nous le seul pays qui ait un tel service au sein de notre police?

**M. Finn:** Non, monsieur. Les États-Unis se trouvent dans la même situation avec le Federal Bureau of Investigation et sa direction du contre-espionnage.

**Le sénateur Nurgitz:** Qu'est la Central Intelligence Agency?

**M. Finn:** Elle s'occupe de renseignements d'origine étrangère plutôt qu'intérieure ou de renseignement de sécurité.

**Le sénateur Nurgitz:** Je vous remercie d'apporter cette distinction.

**Le sénateur Frith:** Le FBI s'occupe de la sécurité intérieure et la CIA s'occupe des renseignements d'origine étrangère?

**M. Finn:** Oui, monsieur, c'est exact.

**Le sénateur Frith:** C'est une bonne description de la division des tâches.

**M. Finn:** Oui.

**Le président:** Je pense que récemment il a été interdit à la CIA de recueillir des renseignements d'origine intérieure. Vous vous souviendrez peut-être que c'est arrivé à la suite du Watergate ou à peu près à cette époque. L'interdiction a cependant été adoucie récemment, je crois.

**M. Finn:** Oui, par un ordre de l'exécutif.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour en revenir à cette question, et j'apprécie votre réponse car j'ignorais cette distinction, avez-vous comparé les lois des autres pays qui décrivent, par exemple, les divers mandats?

**M. Finn:** Oui, nous l'avons fait. Toutefois, il n'y a pas beaucoup de pays dans l'hémisphère occidental, qui opèrent sous l'autorité d'une loi.

**Le sénateur Nurgitz:** Comment opèrent-ils?

**M. Finn:** La plupart opère en vertu d'une directive politique ou d'une directive de l'exécutif d'un gouvernement. C'est le cas, entre autres, du Royaume-Uni.

**Le sénateur Nurgitz:** Le sénateur McIlraith me dit que cela se fait secrètement.

**M. Finn:** Oui, dans certains pays, c'est possible.

**Le sénateur Nurgitz:** Et dans certains pays cela se fait en vertu d'une directive politique.

**M. Finn:** Oui. C'est le cas du British Security Service, par exemple.

**Le sénateur Nurgitz:** Ces directives ne sont pas rendues publiques.

**M. Finn:** D'après ce que je sais, la directive donnée au service de sécurité du Royaume-Uni est un document public. En fait, je suis certain que c'est un document public.



**[Text]**

The one country which has legislation which we have examined carefully indeed is Australia. New Zealand also has a legislative enactment dealing with these issues. In Australia the Australian Security Intelligence Organization Act was passed, I believe, in 1975. I may be in error on the precise date, but it was in that period. It deals with many of the same issues that Bill C-57 deals with. In particular, the provisions of clause 6(3) which deal with the "independence" of the director as regards targeting and the passage of information has been taken from the Australian legislation.

**Senator Nurgitz:** Does it have the same prohibition against the minister withdrawing an investigation against a person, persons or group?

**Mr. Finn:** Yes, that is my point, senator. In fact, it has an additional subsection on that issue.

**The Chairman:** Withdrawing or commencing?

**Mr. Finn:** Or commencing, yes.

**The Chairman:** As I read that section, it is more particularly directed towards not allowing a minister to instruct the commencement of, rather than directing him or permitting him to withdraw.

**Senator Nurgitz:** No. The Minister has no jurisdiction to override.

**The Chairman:** I am trying to point out that it is both.

**Senator Flynn:** It certainly is in (a): (b) is something else.

**Mr. Finn:** What is covered in (a) is what I have called targeting, and (b) is what I have called passage of intelligence.

**Senator Flynn:** You spoke of (b) before, but is it clear that the director may decide, against the wish of the minister, not to pass any information or intelligence or advice to the Government of Canada or any department thereof, or Minister of the Crown; in other words, keep the government and all ministers, including the Solicitor General, out of it. Is that the way you read it?

**Mr. Finn:** I do not, frankly, because of the requirement in clause 14.

**Senator Flynn:** How do you read it then?

**Mr. Finn:** I would read it as being an impediment if you will, on the minister to direct that specific intelligence be passed to department X or Y or minister X or Y, or not be passed to those departments or ministers and so on.

**Senator Flynn:** But he cannot keep it completely from the government?

**Mr. Finn:** No, because the major mandate requires reporting of intelligence to the Government of Canada. To the extent that you may have identified the conflict in language, I think that is an issue we might want to look at very closely because.

**[Traduction]**

Le pays qui possède une loi, que nous avons bien sûr étudiée attentivement, est l'Australie. La Nouvelle-Zélande a aussi une mesure législative qui porte sur ces questions. En Australie, la Australian Security Intelligence Organization Act a été adoptée en 1975, je crois. Je peux faire erreur sur la date exacte, mais c'est à cette époque. La Loi porte sur un bon nombre de questions traitées dans le projet de loi C-157. En particulier le paragraphe 6(3) qui porte sur l'«indépendance» du directeur en ce qui a trait au choix de la cible et à la communication de l'information qui est inspiré de la loi australienne.

**Le sénateur Nurgitz:** Est-ce qu'elle contient la même restriction à l'égard d'un ministre pouvant empêcher une enquête sur une personne, des personnes ou un groupe?

**M. Finn:** Oui, c'est exactement ce que je voulais dire, sénateur. En fait, il y a un paragraphe supplémentaire sur cette question.

**Le président:** Empêcher ou commencer?

**M. Finn:** Ou commencer, oui.

**Le président:** En lisant l'article, il me semble qu'il est plus particulièrement dirigé vers le fait qu'on défende à un ministre de donner une instruction en vue de commencer une enquête plutôt qu'en vue de l'empêcher.

**Le sénateur Nurgitz:** Non. Le ministre n'a pas le pouvoir de passer outre.

**Le président:** J'essaie de souligner le fait qu'il s'agit des deux cas.

**Le sénateur Flynn:** C'est certainement le cas à l'alinéa a); quant à l'alinéa b) c'est une autre question.

**M. Finn:** Ce qui est couvert par a) est ce que j'ai appelé le choix d'une cible et par b) ce que j'ai appelé la communication de l'information.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez parlé de b) auparavant, mais est-il clair que le directeur peut décider, contre la volonté du ministre, de ne pas communiquer une information, ou un renseignement ou un conseil au gouvernement du Canada ou à tout ministère, ou à tout ministre de la Couronne; autrement dit, garder le gouvernement et tous les ministres, y compris le solliciteur général, en dehors du cas. Est-ce ainsi que vous le lisez?

**M. Finn:** Non, à cause des exigences de l'article 14.

**Le sénateur Flynn:** Comment le lisez-vous alors?

**M. Finn:** Je le lirais comme étant comme un obstacle, si vous voulez, à ce que le ministre dirige un renseignement particulier vers le ministère X ou Y ou vers le ministre X ou Y, ou ne le communique pas à ces ministères ou ministres selon le cas.

**Le sénateur Flynn:** Mais il ne peut pas le conserver entièrement hors de la portée du gouvernement.

**M. Finn:** Non, parce que le mandat exige la communication des renseignements au gouvernement du Canada. Dans la mesure où vous pouvez avoir identifier un conflit dans les

[Text]

**Senator Flynn:** Clause 6(3) says:

The Minister is not empowered to override the decision of the Director . . .

(b) as to the specific information, intelligence or advice that should be given by the Service to the Government of Canada or any department thereof, a Minister of the Crown . . .

**Senator Frith:** Not what should not be given, but what should be given.

**Senator Flynn:** What if the director says, "I do not want to pass it to anyone, not even to you."?

**Senator Frith:** Are you asking why the director cannot say that?

**Senator Flynn:** No, why the director should be empowered to keep it to himself and not advise the government or even his own minister.

**Senator Frith:** He might have that power but I say he does not have it under that clause. That clause is the one which says if the director wants to pass something along, the minister cannot say, "Do not pass it along."

**Mr. Finn:** That is one way of looking at it, yes.

**Senator Frith:** It starts:

The minister is not empowered to override the decision of the Director—

as to specific information, intelligence or advice that should be given by him. Do you say that that should include "or that should not be given"?

**The Chairman:** What is the evil that this clause is aimed at?

**Senator Flynn:** No, he says, "I give only what I want to give."

**Senator Frith:** I see the way you are reading it.

**Senator McIlraith:** There is obviously a language problem in the draftmanship of that clause that will require looking at when we come to it.

**Senator Frith:** The director can say, "I am the one who decides what should be given", which could imply, "what should not be given".

**Senator McIlraith:** I read it a little differently.

**Mr. Finn:** The discussion about this question amply illustrates the point that Senator Flynn is making. Perhaps I might just spend one moment explaining to you what the "evil" is that clause 6, subsection 3 is designed to avoid or protect against. Basically, in very simple terms, it is to prevent the use by government or the minister of the security service for partisan political purposes, or the misuse of the service for those purposes in relation to the targets and in relation to the information that may be passed on.

**Senator McIlraith:** Yes, but you have a problem inherent in the language that at least superficially appears to be inadequately covered where, for some reason in an on-going investi-

[Traduction]

termes, je pense que c'est une question à laquelle il faudra prêter une grande attention parce que . . .

**Le sénateur Flynn:** Au paragraphe 6(3) il est dit:

Le ministre ne peut passer outre à la décision du directeur . . .

b) sur les informations, renseignements et conseils particuliers que le Service devrait donner au gouvernement du Canada ou à l'un de ses ministères, à un ministre . . .

**Le sénateur Frith:** Pas ce qui ne devrait pas être donné, mais ce qui devrait être donné.

**Le sénateur Flynn:** Qu'arrive-t-il si le directeur dit «Je ne veux pas communiquer cela à quiconque, même pas à vous»?

**Le sénateur Frith:** Est-ce que vous demandez pourquoi le directeur ne peut pas dire cela?

**Le sénateur Flynn:** Non, pourquoi le directeur devrait avoir le pouvoir de le garder pour lui-même et de ne pas conseiller le gouvernement ni même son propre ministre.

**Le sénateur Frith:** Il se peut qu'il ait ce pouvoir, mais je dis qu'il ne l'a pas en vertu de cet article. Cet article est celui qui dit que si le directeur veut communiquer une information, le ministre ne peut pas lui dire de ne pas le faire.

**M. Finn:** C'est une manière de l'interpréter, oui.

**Le sénateur Frith:** Il commence par:

Le ministre ne peut passer outre à la décision du directeur . . .

quant aux informations, aux renseignements et aux conseils particuliers qu'il devrait donner. Voulez-vous dire que cela devrait comprendre «ou qu'il ne devrait pas donner»?

**Le président:** Quel est le danger que cet article veut éviter?

**Le sénateur Flynn:** Non, il dit «je ne donne que ce que je veux donner».

**Le sénateur Frith:** Je vois ce que vous voulez dire.

**Le sénateur McIlraith:** Il est évident qu'il y a un problème de langage dans la rédaction de cet article qu'il serait bon d'étudier lorsque nous y arriverons.

**Le sénateur Frith:** Le directeur peut dire «C'est moi qui décide de ce qui doit être communiqué», ce qui peut impliquer «ce qui ne doit pas être communiqué».

**Le sénateur McIlraith:** Je le lis différemment.

**M. Finn:** La discussion qui a lieu au sujet de ce point illustre bien ce que veut dire le sénateur Flynn. Peut-être pourrais-je prendre un moment pour vous expliquer quel «danger» l'article 6, paragraphe (3) nous permet d'éviter. En fait, en termes simples, il s'agit d'empêcher le gouvernement ou le ministre d'utiliser le service de sécurité à des fins politiques partisans dans le choix d'une cible ou dans l'éventuelle communication des renseignements.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais il y a là un problème inhérent au langage, car, en apparence du moins, il semble que vous vouliez, pour certaines raisons, que dans le cours d'une



**[Text]**

gation, you wish the information not to be passed on to a colleague, and the minister is robbed of the power to prevent that information from being passed on to that colleague, pending the completion of the on-going part of the investigation, so there is a problem there with the language that will require examination when we get to it.

**Mr. Finn:** I think you are quite right, senator, and we will want to examine the language very carefully to ensure that the objective of the subsection is expressed in clearer terms.

**The Chairman:** We are getting into "powers" and I would like to complete "mandate".

**Senator Balfour:** This may or may not be appropriate, but I want to ask a question about political accountability in both Australia and the U.K. now. Is that appropriate or not?

**The Chairman:** We should obtain copies of the Australian act.

**Senator Balfour:** Is there any significant difference between the political accountability system that has been put into place in Australia and that which is proposed by this legislation?

**Mr. Finn:** My recollection, senator, not having examined the ASIO bill recently, is that there are no substantial differences; that the minister in Australia is responsible to Parliament for the activities of the security service, as would be the case under Bill C-157. Perhaps, however, there is a clearer parallel between some of the provisions of what we call the Asial, the Australian legislation and this bill, particularly as it relates to the two issues we have just been discussing.

In terms of the entire system of accountability which may include the review mechanisms and so on, there is a difference between this bill and the provisions of the Australian legislation, where there is a security review committee or board, for example, with really quite different powers from those that exist for the Security Intelligence Review Committee under this bill. For example, they do not, as part of their review mechanism, have a security intelligence review committee with the powers to examine the operations and the policies and so on of the Australian organization, *per se*. At the moment they opt, for example, for periodic commissions of inquiry to examine many of these issues. That is not stated in their legislation but it has come by way of an understanding which has been developed at the parliamentary level and, as you may know, at present there is a commission of inquiry underway in Australia, chaired once more by Mr. Justice Hope, who chaired a similar commission several years ago. One of the two heads of this commission of inquiry is to examine the operations and the structures and so on of the intelligence organizations existing in Australia. The second head—in fact the first head of that commission—is to examine a situation that developed with respect to a Soviet trade official by the name of Ivanov who is alleged to have had some dealings with a former secretary of the Labour Party in Australia. That is the way they have chosen to handle that particular situation.

In the United Kingdom, the form of review, to the extent that it is carried out in a formal way, is conducted usually by

**[Traduction]**

enquête les informations ne soient pas communiquées à un collègue et le ministre perd tout pouvoir d'empêcher que ces informations soient transmises à ce collègue, avant la fin de l'enquête, il y a donc un problème de langage qu'il faudra étudier lorsque nous arriverons à ce point.

**M. Finn:** Je crois que vous avez tout à fait raison, sénateur, et nous étudierons les termes très attentivement afin que les objectifs de ce paragraphe soient très clairs.

**Le président:** Nous étudions les pouvoirs alors que je voudrais bien qu'on en termine avec le mandat.

**Le sénateur Balfour:** Il se peut que la question ne soit pas appropriée, mais je voudrais poser une question au sujet de la responsabilité politique en Australie et au Royaume-Uni en ce moment. Puis-je poser cette question?

**Le président:** Nous devrions essayer d'obtenir des copies de la loi australienne.

**Le sénateur Balfour:** Y a-t-il une différence importante entre le système de responsabilité politique mis en place en Australie et celui prévu dans le projet de loi?

**M. Finn:** Si je me souviens bien, sénateur, étant donné que je n'ai pas relu la Australian Security Intelligence Organization Act récemment, il me semble qu'il n'y a pas de différences importantes. Le ministre est responsable devant le Parlement des activités du service de sécurité comme ce sera le cas en vertu du projet de loi C-157. Toutefois, il y a peut-être un parallèle plus évident à tirer entre certaines dispositions de la loi australienne et le projet de loi, particulièrement en ce qui a trait aux deux questions dont nous venons de discuter.

Dans l'ensemble du système de responsabilité qui peut comprendre les mécanismes de surveillance, entre autres, il y a une différence entre ce projet de loi et les dispositions de la loi australienne, où il existe un comité ou un conseil de surveillance, par exemple, mais dont les pouvoirs sont assez différents de ceux qui sont conférés au Comité de surveillance du renseignement de sécurité par le projet de loi. Par exemple, il n'y a pas de comité de surveillance ayant le pouvoir d'étudier les opérations et la politique de l'organisme australien. Pour l'instant, les Australiens ont choisi de s'en remettre à des commissions d'enquête périodiques pour étudier ces questions. Cela n'est pas inscrit dans la loi mais c'est arrivé sous la forme d'une entente élaborée au niveau parlementaire et, comme vous le savez sans doute, il y a en ce moment une commission d'enquête en Australie, présidée par le juge Hope qui a aussi présidé une autre commission semblable il y a plusieurs années. L'un des deux mandats de cette commission d'enquête est d'étudier les opérations et les structures de l'organisme de renseignement de l'Australie. Le second mandat—qui est en fait le premier—est d'étudier la situation quant à un attaché de commerce soviétique du nom de Ivanov qui aurait eu des relations avec un ancien secrétaire du parti travailliste d'Australie. C'est ainsi qu'ils ont choisi d'aborder cette situation.

Au Royaume-Uni, la surveillance, dans la mesure où elle est effectuée d'une manière officielle, est accomplie par des con-

[Text]

Privy Councillors appointed specifically for the purpose, or by way of reference to an existing body which is also made up of Privy Councillors—and indeed some of the law lords—which is called, I think, the Security Commission.

**The Chairman:** Is that a standing body?

**Mr. Finn:** I understand that that is a standing body, but not one that is in constant session. It considers issues which are referred to it by the government of the day. The Home Secretary is responsible in Parliament for the operations of the service.

**The Chairman:** If we can draw, at least for the time being, our discussion on mandate to a close, I would suggest we go on to the report of the Steering Committee which, I think, has been circulated to honourable senators.

On behalf of the members of the committee, I thank Mr. Finn and Mr. Barr and ask them to return right after the minister appears tomorrow morning. The minister is scheduled to appear before the committee at 9.30 in the morning.

**Senator Godfrey:** Are we not going to meet at 9 a.m.?

**The Chairman:** No, Senator Godfrey, because other senators have previous engagements.

Turning to the second report, I should say by way of explanation that the steering committee, in concluding as it did, had before it another piece of paper which I have also have had circulated entitled: "Tentative Schedule for Hearings."

This is not a proposal; this is an assessment which was done with the assistance of the Clerk's branch and is what seems to be the most that can be expected from honourable senators, given their other duties which commence in the fall, and given also the delays that are inevitable in publishing a request for submissions and receiving those submissions, as well as circulating them.

As you can see, it is fairly extensive schedule and really turns on the date of August 15.

You will recall that at the first organizational meeting it was decided to publish a call for submissions as soon as possible. That has been done. In that call for submissions we asked anyone wishing to present a submission to inform the clerk of the committee before August 15 and to have the submission in by September 12. We hope that some of those submissions will come in in advance so there will be an opportunity to hold hearings before September 12.

The most likely group, and a most important group, that could be heard from at an early date would be the provincial attorneys general and provincial solicitors general. As a result of inquiries which have been made, it appears that we will hear from some of them as early as August 16 or August 18, or failing that, August 23 or August 25.

**Senator Balfour:** Will the provincial attorneys general and solicitors general make separate submissions or will there be a collective submission?

**The Chairman:** That is up to them. They are meeting in Ottawa on August 12. That is an open meeting, and I would hope that some members of the committee attend that meeting

[Traduction]

seillers privés nommés précisément à cette fin ou par un organisme existant qui est aussi formé de conseillers privés, et aussi de certains lords, et qui porte le nom, je crois de Commission de sécurité.

**Le président:** S'agit-il d'un organisme permanent?

**M. Finn:** Je crois qu'il s'agit d'un organisme permanent, mais il ne siège pas constamment. Il étudie les questions qui sont portées à son attention par le gouvernement du jour. Le ministre de l'Intérieur est responsable au Parlement des opérations du service.

**Le président:** Si nous pouvons clore, du moins pour l'instant, la discussion au sujet du mandat, nous pourrions passer au rapport du comité de direction dont les exemplaires, je pense, ont été remis aux honorables sénateurs.

Au nom des membres du comité, je remercie MM. Finn et Barr et je leur demande de bien vouloir revenir demain matin, tout de suite après le témoignage du ministre. Le ministre doit comparaître devant le comité demain à 9 h 30.

**Le sénateur Godfrey:** Ne devons-nous pas reprendre à 9 h?

**Le président:** Non, sénateur Godfrey, parce que d'autres sénateurs ne seront pas libres.

Quant au deuxième rapport, je devrais expliquer que le comité de direction, en concluant comme il l'a fait, avait en sa possession un autre document, que vous avez également reçu, intitulé «Calendrier provisoire des audiences».

Il ne s'agit pas d'un projet mais plutôt d'une évaluation qui a été établie avec l'aide de la direction du greffe et il semble que ce soit le maximum que l'on puisse demander des honorables sénateurs, étant donné les autres fonctions qu'ils devront assumer à l'automne et, aussi, les retards qui sont inévitables lorsqu'il faut faire imprimer les mémoires, les recevoir et les distribuer.

Comme vous pouvez le constater, c'est un calendrier assez chargé et nous en arrivons inévitablement à la date du 15 août.

Vous vous souviendrez qu'à la première réunion au sujet de l'organisation, il a été décidé de publier un appel de mémoires dès que possible. Cela a été fait. Nous avons demandé que quiconque souhaitant déposer un mémoire en informe le greffier du comité avant le 15 août et envoie son mémoire pour le 12 septembre au plus tard. Nous espérons que certains de ces mémoires arrivent plus tôt afin que nous ayons l'occasion de tenir des audiences avant le 12 septembre.

Le groupe le plus important qui, selon toutes probabilités, nous fera parvenir un mémoire assez tôt est celui des procureurs généraux des provinces et des solliciteurs généraux des provinces. D'après les renseignements que nous avons pu obtenir, il semble que nous aurons des nouvelles de certains d'entre eux dès le 16 ou le 18 août, sinon les 23 ou 25 août.

**Le sénateur Balfour:** Les procureurs généraux et les solliciteurs généraux des provinces vont-ils déposer des mémoires séparés ou y aura-t-il un mémoire commun?

**Le président:** C'est à eux d'en décider. Ils doivent se réunir à Ottawa le 12 août. C'est une rencontre publique et j'espère que certains membres du comité assisteront à cette réunion, car j'ai



[Text]

because I understand they will be discussing this bill at that time. In any event, we will obtain a report of anything concluded and published and circulate it to the members of the committee. I would, from experience, think that, rather than their preparing a joint brief, which requires a fair degree of negotiation, they would prefer to come forward severally.

**Senator Frith:** Where are they meeting?

**The Chairman:** In Ottawa.

**Senator Frith:** Do you know where in Ottawa?

**The Chairman:** I am afraid not, but we will have an opportunity to ask that of Mr. Kaplan tomorrow because he will be one of the federal ministers present at that meeting.

Another person from whom the committee could expect to hear before the final date for submissions to be received would be the Attorney Gen of Canada, Mr. MacGuigan, with regard to the views of the Department of Justice on Part IV of the bill, which will be a part most of the provincial attorneys general will no doubt be addressing. If Mr. MacGuigan is available, we might ask that he appear around August 30 or 31. Then we are left with the first of September, September 7 and September 8 when we could hear other submissions the clerks have been able to obtain at an early date.

The second document is a document aimed at considering the possible witnesses. I believe that that is before you as well. It was suggested that the chairman or the clerk, as the case may require, write to each of the people or organizations on that list asking them if they wish to appear, and also to send them a copy of the advertisement.

You will recall that at the last organizational meeting we in fact considered the provincial solicitors general, and may I add the attorneys general, and the steering committee was instructed to write to them. In fact, those letters have been written and will be mailed tomorrow.

So, it is the other people, Nos. 2 to 26, who are to be considered. On top of that, it may be that members of the committee have other names to add. If that is the case, you could get in touch with the clerk or myself in order that they receive a particular invitation.

Once a response from that is received on August 15, we will be in a position to know exactly what kind of responses we are dealing with. At that point we will come back to the main committee and have another look at the schedule to see whether, and to what extent, we have to go to the maximum that this paper proposes, or whether we can carve back from that.

So, it was in that context that the steering committee made the proposals which you will see in the second report, items one through four.

**Senator Riley:** I see that the list includes former solicitors general. Why not Senator McIlraith?

**The Chairman:** Well, Senator McIlraith is, at the moment, a member of the committee. It would seem to me invidious to write to him now inviting him to appear as a witness, but I am

[Traduction]

cru comprendre qu'il y sera question du projet de loi. Quoi qu'il en soit, nous obtiendrons un rapport sur les conclusions que nous publierons et que nous distribuerons aux membres du comité. Je pense, selon mon expérience, qu'ils préféreraient comparaître individuellement plutôt que de présenter un mémoire commun, ce qui exigerait trop de négociations.

**Le sénateur Frith:** Où se réunissent-ils?

**Le président:** A Ottawa.

**Le sénateur Frith:** Savez-vous où à Ottawa?

**Le président:** Je l'ignore, mais nous aurons l'occasion de poser la question à M. Kaplan demain car il sera l'un des ministres fédéraux présents à cette rencontre.

Nous pouvons aussi nous attendre à entendre une autre personne avant la date limite fixée pour le dépôt des mémoires et il s'agit du procureur général du Canada, M. MacGuigan qui nous fera part des vues du ministère de la Justice en ce qui a trait à la partie IV du projet de loi, partie qui fera sans doute l'objet de la plupart des interventions des procureurs généraux des provinces. Si M. MacGuigan est libre, nous pourrions lui demander de comparaître vers le 30 ou 31 août. Il nous reste donc les 1<sup>er</sup>, 7 et 8 septembre, jours où nous pourrions entendre les autres mémoires que les greffiers auront peut-être reçus avant la date limite.

Le deuxième document a pour objet de nous faire étudier la liste des témoins éventuels. Je crois que vous en avez une copie. Il a été suggéré que le président ou le greffier, selon le cas, écrive à chacune de ces personnes ou organismes sur cette liste pour leur demander si elles souhaitaient comparaître et aussi leur envoyer une copie de l'annonce.

Vous vous souviendrez qu'à la dernière réunion au sujet de l'organisation nous avons considéré les solliciteurs généraux des provinces et, je devrais ajouter, les procureurs généraux des provinces, et nous avons demandé au comité directeur de leur écrire. Ces lettres ont été rédigées et seront expédiées demain.

Il reste donc à étudier les autres personnes, des numéros 2 à 26. De plus, il se peut que les membres du comité aient d'autres noms à suggérer. Dans ce cas, vous pourriez en faire part au greffier ou me les donner afin que ces personnes reçoivent une invitation personnelle.

Lorsque nous aurons reçu des réponses, le 15 août, nous serons plus en mesure de savoir à quoi nous attendre. À ce moment là, nous reviendrons au comité principal et nous étudierons à nouveau le calendrier afin de décider si nous pouvons recevoir toutes ces personnes ou si nous devons en éliminer.

C'est donc dans ce contexte que le comité de direction a fait les propositions que vous pouvez lire dans le deuxième rapport, articles un à quatre.

**Le sénateur Riley:** Je vois que la liste comprend des anciens solliciteurs généraux. Pourquoi pas le sénateur McIlraith?

**Le président:** Le sénateur McIlraith est encore membre du comité. Il me semble désobligeant de lui écrire maintenant pour l'inviter à comparaître comme témoin, mais je suis sûr

[Text]

sure that honourable senators would be delighted to write to him when he has transmuted.

**Senator Riley:** I did not say we would have to write to him.

**The Chairman:** We will certainly want to hear from him in that capacity as well as in his current capacity.

If the second report commends itself to you, honourable senators, may I have a motion to accept it?

**Senator Nurgitz:** I so move, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is it agreed?

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Godfrey:** I have only one comment, and purely a personal one. You were talking about dates, and I did not follow them. I hope we can postpone all hearings until the end of August instead of the end of July.

**Senator Flynn:** That is what we have done. We will not meet before August 16.

**The Chairman:** If that is acceptable, honourable senators, I suggest that we now adjourn.

The committee adjourned.

Ottawa, Friday, July 8, 1983

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 9.30 a.m. to consider the subject matter of the bill.

**Senator P. Michael Pitfield** (*Chairman*) in the Chair.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, before proceeding this morning, might I make a request that members of the committee be provided with the "blues" for revision as is the case with Senate *Hansard*?

**The Chairman:** Certainly, Senator Godfrey.

The witness this morning is the Honourable Robert Kaplan, Solicitor Gen of Canada.

**L'honorable Robert P. Kaplan, Solliciteur général du Canada:** Honorables sénateurs, veuillez accepter mes excuses; ayant l'habitude de travailler à l'autre endroit, nous débutons habituellement nos réunions 15 minutes en retard.

Before I begin, I should like to introduce my Deputy Minister, Mr. Fred Gibson, Q.C. Also appearing with me this morning are Messrs. Finn and Barr.

In its statement at the time of publication of the report of the Commission of Inquiry Concerning Certain activities of the Royal Canadian Mounted Police, known as the McDonald Commission, in August, 1981, the government noted that that report formed an important element in the evolution in Canada of the appreciation of security issues that may be

[Traduction]

que les honorables sénateurs se feront un plaisir de lui écrire lorsqu'il nous aura quitté.

**Le sénateur Riley:** Je n'ai pas dit que nous aurions à lui écrire.

**Le président:** Nous voudrions certainement l'entendre à ce titre aussi bien que dans sa position actuelle.

Si le deuxième rapport vous semble acceptable, honorables sénateurs, puis-je présenter une motion portant approbation?

**Le sénateur Nurgitz:** J'en fais la proposition, monsieur le président.

**Le président:** Est-elle acceptée?

**Des voix:** Acceptée.

**Le sénateur Godfrey:** J'aurais une observation à faire, purement personnelle. Vous parliez de dates et je n'ai pas suivi. J'espère que nous pouvons reporter toutes les audiences à la fin d'août plutôt qu'à la fin de juillet.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que nous avons fait. Nous ne siégerons pas avant le 16 août.

**Le président:** Si vous êtes d'accord, honorables sénateurs, je propose que nous levions la séance.

La séance est levée.

Ottawa, le vendredi 8 juillet 1983

Le Comité sénatorial spécial du service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui, à 9 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-157, Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative.

**Le sénateur P. Michael Pitfield** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, avant que ne débutent les délibérations, puis-je demander qu'on remette aux membres du comité les «épreuves» afin qu'ils puissent les corriger comme on le fait pour le *Hansard* du Sénat?

**Le président:** Certainement, sénateur Godfrey.

Nous recevons ce matin comme témoin l'honorable Robert Kaplan, solliciteur général du Canada.

**The Honourable Robert P. Kaplan, Solicitor General of Canada:** Honourable Senators, please accept my apologies; being used to work at the other place we usually start the proceedings 15 minutes late.

Avant de commencer, permettez-moi de vous présenter mon sous-ministre, M. Fred Gibson, c.r. Comparaitront également ce matin MM. Finn et Barr.

Dans la déclaration qu'il a faite, en août 1981, au moment de la publication du rapport de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, mieux connue sous le nom de Commission McDonald, le gouvernement notait que le rapport était une étape importante de l'évolution, au Canada, de la compréhension de questions de



*[Text]*

traced back some 40 years. This evolution has been accompanied by a growing understanding by the public and by successive governments of increasingly complicated security arrangements.

The problems of control of a security service, especially one which must operate within a parliamentary system of government, are difficult and complex. In such a system, control of the operations of the security service must be precise and easily identified if the rights of individuals are to be protected and the security of the state is to be ensured. Such control depends on the basic principles of parliamentary government, the most important of which is the personal responsibility of ministers.

Over the past 40 years Canada has passed through periods of great concern about security intelligence needs, and equal concern that the rights of the individual not be jeopardized by the fulfilment of those needs. During that time, efforts were made to respond to changing circumstances and changing needs. Much was learned from this cumulative experience about the provision and management of security arrangements, and added to this knowledge was the detailed and exhaustive report of the McDonald Commission, and its principal recommendation to separate the security service from the RCMP and to establish it as a civilian security intelligence agency.

In accepting that recommendation, the government indicated that it, too, had reached the conclusion that a specialized organization is required to respond to the increasingly sophisticated nature of the threats to our security. The government recognized that it must take a more active part in the direction and control of security matters, including individual operations, but that this should not be done within the RCMP as there should not be the same degree of control and involvement over a police force whose independence from governmental direction in operational activities is a well established tradition and remains a principle of fundamental importance in our system of government.

Most countries have responded to the duality of the methods required to control security as distinct from policing activities by dividing responsibility between police and security agencies. In countries such as the United Kingdom, France, Australia, New Zealand and West Germany, the detection of espionage and non-violent subversion is performed by civilian security intelligence agencies, while violent activities of a subversive character are dealt with on a shared basis between local or national police forces and the security intelligence agency.

The essential difference between police and security work is reflected in arrangements respecting the control and accountability of the two functions. In parliamentary systems, the activities of the state are held in check in one of two ways: Either by the political accountability of responsible ministers forming the government, or through the supervision exercised by the courts and quasi-judicial regulatory bodies.

In order to ensure that the requirements of security intelligence do not give rise to uncontrolled and abusive activities

*[Traduction]*

sécurité qui remontent à plus de 40 ans. Cette évolution s'est accompagnée d'une reconnaissance croissante, par le public et les gouvernements successifs, de la complexité des ententes en matière de sécurité.

Les problèmes liés au contrôle d'un service de sécurité, particulièrement d'un service qui doit fonctionner à l'intérieur d'un régime parlementaire, sont difficiles et complexes. Dans un tel régime, le contrôle des opérations d'un service de sécurité doit être précis et aisément identifiable si nous voulons protéger les droits de l'individu et assurer la sécurité de l'État. Un contrôle de ce genre repose sur les principes fondamentaux d'un gouvernement parlementaire, le plus important étant la responsabilité personnelle du ministre.

Au cours des 40 dernières années, le Canada a connu des périodes où l'on s'est préoccupé de la nécessité du renseignement de sécurité tout autant que des droits des individus, lesquels ne doivent pas être mis en péril. Pendant cette période, nous nous sommes efforcés de tenir compte des circonstances changeantes et de répondre aux besoins. Nous avons beaucoup appris de cette expérience au sujet des ententes de sécurité. A notre expérience est venu s'ajouter le rapport exhaustif de la Commission McDonald dont la principale recommandation visait à créer un organisme civil du renseignement de sécurité complètement indépendant de la G.R.C.

En acceptant cette recommandation, le gouvernement indiquait qu'il avait atteint la même conclusion à savoir, qu'un organisme spécial pouvait seul répondre aux besoins étant donné la nature de plus en plus complexe des menaces posées à notre sécurité. Le gouvernement reconnaissait qu'il fallait qu'il prenne une part plus active à la direction et au contrôle des questions de sécurité, y compris les opérations particulières, mais que cela ne pouvait se faire au sein de la G.R.C., car il ne pouvait y avoir le même degré de contrôle et de participation dans une force de police dont l'indépendance vis-à-vis du gouvernement est une tradition bien établie et demeure un principe d'une importance capitale dans notre régime.

La dualité des méthodes employées pour le contrôle de la sécurité, distinctes des méthodes policières, a forcé la plupart des pays à diviser les responsabilités entre la police et les organismes de sécurité. Au Royaume-Uni, en France, en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Allemagne de l'Ouest, la détection de l'espionnage et de la subversion non violente est confiée à des organismes civils de renseignement de sécurité, alors que la violence d'un caractère subversif relève à part égale des forces de police régionales ou nationales et de l'organisme du renseignement de sécurité.

La différence essentielle entre le travail policier et celui de la sécurité réside dans les ententes relatives au contrôle et à la responsabilité de ces deux fonctions. Dans un régime parlementaire, les activités de l'État sont contrôlées de l'une ou l'autre des manières suivantes: soit par la responsabilité politique des ministres formant le gouvernement, soit par la surveillance exercée par les tribunaux ou les organismes de réglementation quasi-judiciaires.

Pour s'assurer que les exigences du renseignement de sécurité ne donnent pas lieu à des activités incontrôlées et abusives

*[Text]*

threatening civil liberties, the legislation that the government has tabled has been drafted with five basic principles in mind. Those principles, first set out in the government's statement in August 1981, are the following:

First, we must ensure that we have an effective security intelligence agency capable of providing information essential to the maintenance of our security;

Second, the agency must have an adequate legal framework within which to conduct its activities in accordance with the rule of law and with full recognition of the right of democratic dissent;

Third, the agency must have a management system that ensures effective internal direction and accountability and respect for law;

Fourth, the agency's mandate and activities must be effectively accountable to ministers responsible to Parliament; and

Fifth, there must be adequate external review machinery to ensure that the agency has not abused its powers or been misused by government.

The five principles enunciated by the government in August of 1981 provide a context within which the scheme proposed in Bill C-157 should be seen. The principles are not abstractions; they derive from our experience in dealing with security matters in a setting of democratic, parliamentary and cabinet government. If I may, therefore, I should like to explain the relationships among these principles, the general scheme set out in the bill, and the experience from which all of this derives.

Effective security intelligence is a basic requirement of the government of any sovereign state. In many ways, Canada is fortunate to be sheltered by virtue of its geography and its international relationships. Nevertheless, we are not immune to threats to our national security. Should anyone doubt the seriousness of these threats, I would refer them to the reports of successive commissions of inquiry stretching back to the Gouzenko affair. Our experience in dealing with these very real threats to society gave rise in the mid-seventies to the creation of a formal mandate for the security service, in the form both of section 16 of the Official Secrets Act and a decision of the cabinet. This has been further refined in the light of all that we have learned from the proceedings of the McDonald Commission and its report and which forms one of the essential elements of the scheme that we have laid before Parliament.

Because security operations are by their nature secret, we have also learned through experience that extraordinary safeguards are required to ensure that there will be no abuse of the secret way in which a security service carries out its activities. Our experience of the importance of such safeguards gives rise to the second, third, fourth and fifth principles that we have enunciated and whose expression is to be found in the control, accountability, and review elements that together with mandate and powers form the essential elements of the scheme that we are proposing.

*[Traduction]*

menaçant les libertés civiles, le projet de loi déposé par le gouvernement a été rédigé en tenant compte de cinq principes fondamentaux. Ces principes établis tout d'abord dans la déclaration gouvernementale d'août 1981, sont les suivants:

Premièrement, nous devons nous assurer d'un organisme de renseignement de sécurité efficace, capable de fournir les renseignements essentiels au maintien de notre sécurité.

Deuxièmement, l'organisme doit avoir un cadre juridique de travail qui lui permette de mener à bien ses opérations en conformité des règles de droit et avec la pleine reconnaissance du droit démocratique de désaccord.

Troisièmement, l'organisme doit être doté d'une méthode de gestion qui lui assure une direction interne efficace, une responsabilité et le respect de la loi.

Quatrièmement, le mandat et les opérations de l'organisme doivent relever de la responsabilité des ministres eux-mêmes responsables devant le Parlement.

Enfin, cinquièmement, il faut qu'un pouvoir extérieur de surveillance veille à ce que l'organisme n'abuse pas de ses pouvoirs ou qu'il ne soit pas employé à tort par le gouvernement.

Les cinq principes, énoncés par le gouvernement en août 1981, fournissent le contexte dans lequel doit s'étudier le projet de loi C-157. Les principes ne sont pas des abstractions, ils découlent de notre expérience des questions de sécurité dans le cadre d'un régime démocratique et parlementaire. Si vous le permettez, je voudrais donc expliquer les relations entre ces principes, l'idée générale du projet de loi et l'expérience dans laquelle il prend sa source.

Le gouvernement de tout État souverain a besoin de renseignements de sécurité efficaces. Le Canada a la chance d'être protégé par sa géographie et ses relations internationales. Nous ne sommes cependant pas à l'abri de menaces envers notre sécurité. Si quelqu'un met en doute le sérieux de ces menaces, je lui rappellerais les rapports d'une série de commissions d'enquête remontant à l'affaire Gouzenko. Notre expérience face à ces menaces réelles envers la société a donné naissance vers le milieu des années 70, à la création d'un service de sécurité dont le mandat relève de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels et d'une décision du Cabinet. Ce mandat a été révisé à la suite de ce que nous ont appris les délibérations de la Commission McDonald dont le rapport est un élément essentiel du projet que nous avons déposé devant le Parlement.

Puisque les opérations de sécurité sont secrètes de nature, notre expérience nous a aussi appris qu'il fallait établir des garanties extraordinaires afin qu'il n'y ait pas d'abus dans le secret qui entoure les activités d'un service de sécurité. Notre expérience de l'importance de ces garanties donne naissance aux deuxième, troisième, quatrième et cinquième principes que nous avons énoncés et qui se retrouvent sous la forme du contrôle, de la responsabilité et de la surveillance, lesquels jumelés au mandat et aux pouvoirs, forment les éléments essentiels du projet que nous avons proposé.



*[Text]*

Our scheme proposes that for the first time there will be legislation to create a framework of law within which all security-related activities will be carried out, ranging from the operations themselves through to and including the various means of ensuring that these operations are carried out within the law and with due respect for constituted authority. The whole scheme is designed to ensure that there will be constant attention given to the requirements of distinguishing legitimate dissent from conduct of legitimate security interest. It obliges the new security agency to report illegal activity and it creates a system of control before the event, including control by judges, and review after the event to ensure that abuses do not occur, or if they do occur, that they will be swiftly identified and corrective action taken.

As I have already noted, these proposals have not been arrived at in the abstract. They take account of the need constantly to ensure that the potential for abusive behaviour inherent in any secret organization is minimized. This is to be achieved by applying the lessons of our own experience, namely, to ensure that the security agency cannot make use of its powers to intrude into the private lives of citizens on its own authority; that those charged with the responsibility to authorize such security activities are themselves limited in their authority so that they act as checks upon each other; and that both the service itself and those who authorize its activities are in turn subject to active external review.

These are the essential elements of the scheme that we have laid before Parliament. We, of course, recognize that security arrangements are controversial, but we also urge recognition of the need not only to have such arrangements but to have them clearly set out on the public record and approved by Parliament. Our proposal to place the entire management system for the provision of effective internal security in statute form is a significant departure from the past. Our effort to cope effectively with the unique problems created by the need to ensure effective control of a security agency within the context of Parliamentary and cabinet government reflects our experience of dealing with these matters over many years, and I ask the committee in considering the subject matter of this bill to bear those considerations in mind.

Mr. Chairman, those are my opening remarks. I should also like to inform you that yesterday I submitted material through the clerk consisting of some charts. Pursuant to some requests, I will be furnishing the clerk with copies for all of you of the reports of the McDonald Commission together with a summary, copies of the Mackenzie Royal Commission report, copies of a speech of mine of June 10, and a collection of press clippings which have come to the attention of the government relating to Bill C-157 from May 18 to a current date. If you wish, we will undertake to keep you current on a regular basis on press clippings unless the committee has its own arrangements in that regard.

**The Chairman:** Mr. Minister, you are aware that yesterday we heard from your officials and we commenced our questioning of them. We are doing that on the basis of trying to locate

*[Traduction]*

Nous proposons que pour la première fois il y ait une mesure législative qui donne un cadre de travail juridique à l'intérieur duquel toutes les activités liées à la sécurité soient accomplies, allant des opérations elles-mêmes et divers moyens prévus pour que ces opérations soient effectuées dans le respect de la loi et de l'autorité constituée. Le projet tout entier est conçu pour qu'on accorde une attention constante à la distinction qui doit être faite entre un désaccord légitime et une conduite qui pose une véritable menace envers la sécurité. Il oblige le nouvel organisme de sécurité à rapporter une activité illégale et il crée un système de contrôle avant l'événement, y compris un contrôle par les juges, et de surveillance après l'événement afin de prévenir tout abus et de veiller, s'il devait y avoir abus, à ce qu'il soit identifié et que des mesures correctives soient alors prises.

Comme je l'ai déjà mentionné, nous ne sommes pas parvenus à ce projet dans l'abstrait. Il tient compte de la nécessité de minimiser les possibilités d'abus inhérentes à tout organisme secret. Nous réalisons cet objectif en appliquant les leçons tirées de notre propre expérience notamment, veiller à ce que l'organisme de sécurité ne se serve pas de ses pouvoirs pour s'immiscer dans la vie privée des citoyens de sa propre autorité; s'assurer que ceux chargés de la responsabilité d'autoriser les activités de sécurité aient eux-mêmes une autorité limitée afin que chacun puisse vérifier les gestes des autres; et, enfin, que le service lui-même et ceux qui autorisent ses activités soient à leur tour soumis à une surveillance extérieure.

Ce sont les éléments essentiels du projet que nous avons déposé devant le Parlement. Nous reconnaissons bien sûr que toute entente en matière de sécurité est controversée mais nous demandons aussi que l'on reconnaisse la nécessité de telles ententes et aussi celle de les établir publiquement et de les voir approuvées par le Parlement. Notre proposition de donner au système de gestion en matière de sécurité intérieure une forme statutaire s'éloigne considérablement de ce qui s'est fait dans le passé. Les efforts que nous faisons pour résoudre efficacement les problèmes engendrés par la nécessité de contrôler un organisme de sécurité dans le contexte d'un régime parlementaire découlent de l'expérience que nous avons de ces questions et je demande au comité de ne pas oublier ces considérations dans l'étude de la teneur de ce projet de loi.

Voilà pour ma déclaration préliminaire, monsieur le président. Je voudrais également vous informer que j'ai remis hier au greffier certains tableaux. Comme il me l'a été demandé, je remettrais au greffier des exemplaires, destinés à chacun des membres, du rapport de la Commission McDonald accompagné d'un résumé, du rapport de la Commission royale Mackenzie, d'une allocation prononcée par moi le 10 juin et d'une collection de coupures de presse au sujet du projet de loi C-157, du 18 mai à ce jour. Si vous le désirez, nous prendrons des dispositions pour vous envoyer au fur et à mesure les coupures de presse à moins que le comité ait déjà pris des dispositions à cet égard.

**Le président:** Monsieur le ministre, vous savez qu'hier nous avons reçu des hauts fonctionnaires de votre ministère et que nous avons commencé à les interroger. Nous le faisons pour

[Text]

ourselves, first, within mandate and then to go on to powers, control and review and so forth. As far as the mandate is concerned, we made headway but we did not go further than that. Notwithstanding that fact, Mr. Finn gave us a thorough briefing and there will be ample questions today during the two hours that we have available to us. We expect the committee will be able to continue questioning Mr. Finn again later today on the questions of powers, controls and review. It is our hope that we will be able to have you back before us a second time in August.

**Hon. Mr. Kaplan:** Mr. Chairman, I had thought in principle that the officials would precede me, but given the degree of interest which you have shown—which I very much appreciate—in their evidence, I thought I ought to come for part of the time. Therefore, I am glad to have a couple of hours today. I would like the opportunity to come back before you get heavily into hearings from other witnesses in order to review your concerns about policy issues.

**Senator Godfrey:** I am even more interested in hearing you after we have heard all the other witnesses because we were very well briefed yesterday by Mr. Finn.

**Hon. Mr. Kaplan:** If you are laying a foundation to request that I come back a third time, I would be delighted.

**Senator Godfrey:** Perhaps after we have heard all the other witnesses.

**Senator Nurgitz:** Mr. Minister, is it next week that the provincial attorneys general are meeting here in Ottawa?

**Hon. Mr. Kaplan:** That is right. This is an agenda item.

**Senator Nurgitz:** I take it you will be attending and there will be some discussion of this bill.

**Hon. Mr. Kaplan:** In fact, there is a tentative agenda which was made public by my colleague, the Minister of Justice, and myself this morning. It is tentative in the sense that it has not been agreed to by everyone, but that probably will be the first activity when we meet. We felt justified in making it public. It is proposed that it be discussed, although there are many items on the agenda.

**Senator Nurgitz:** Will the meeting be a public one?

**Hon. Mr. Kaplan:** The justice ministers have never met in public meetings before. It is not normal for those meetings to be public.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, did I understand correctly yesterday that Part IV will be dealt with by the Minister of Justice rather than the Solicitor Gen?

**Hon. Mr. Kaplan:** I received a request from your chairman to suggest that my colleague be available to come. I have not reported to the chairman yet, but I have spoken to Mark MacGuigan, the Minister of Justice. He is available to come in the second half of August or later at the convenience of the committee.

[Traduction]

essayer de nous situer, premièrement, face au mandat et, ensuite, face aux pouvoirs, au contrôle et à la surveillance. En ce qui a trait au mandat nous avons abordé la question sans plus. En dépit de cela, M. Finn nous a mis au courant de la situation et nous avons de nombreuses questions à vous poser pendant les deux heures que durera la séance. Nous espérons que le comité pourra continuer à interroger M. Finn un peu plus tard dans la journée au sujet des pouvoirs, des contrôles et de la surveillance. Nous espérons aussi que vous puissiez revenir devant le comité une deuxième fois en août.

**L'honorable M. Kaplan:** Monsieur le président, je pensais qu'en principe les hauts fonctionnaires devaient me précéder mais étant donné le degré d'intérêt que vous avez montré, ce dont je vous suis reconnaissant, j'ai pensé que je devais me présenter. Je suis donc heureux de pouvoir y consacrer deux heures aujourd'hui. J'aimerais avoir l'occasion de comparaître à nouveau avant que vous ne vous lanciez plus avant dans l'audition des autres témoins pour pouvoir étudier avec vous vos préoccupations au sujet des questions de politique.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis même plus intéressé à vous entendre après avoir entendu tous les autres témoins parce que M. Finn nous a très bien renseigné hier.

**L'honorable M. Kaplan:** Si vous voulez dire par là que vous voudriez que je revienne une troisième fois, j'en serais très heureux.

**Le sénateur Godfrey:** Quand nous aurons entendu tous les témoins peut-être.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le ministre est-ce que c'est la semaine prochaine que doivent se réunir à Ottawa les procureurs généraux des provinces.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est exact. C'est à l'ordre du jour.

**Le sénateur Nurgitz:** Je suppose que vous allez y assister et que le projet de loi sera discuté.

**L'honorable M. Kaplan:** En fait l'ordre du jour n'est pas fixé, celui que mon collègue, le ministre de la Justice, et moi-même avons annoncé ce matin. Il ne s'agit que d'un projet, car il n'a pas été accepté par tout le monde, mais ce sera probablement la première chose à l'étude quand nous nous rencontrerons. Nous avons cru bon de le rendre public. Il est proposé que le projet de loi soit étudié, mais il y a de nombreux points à l'ordre du jour.

**Le sénateur Nurgitz:** Est-ce que la rencontre sera publique?

**L'honorable M. Kaplan:** Les rencontres des ministres de la Justice n'ont jamais été publiques. Ce n'est pas dans l'ordre des choses.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, j'ai cru comprendre que la partie IV relèverait du ministre de la Justice plutôt que du solliciteur général, est-ce bien le cas?

**L'honorable M. Kaplan:** Votre président m'a demandé que mon collègue puisse venir témoigner. Je n'ai pas encore répondu au président, mais j'en ai parlé à Mark MacGuigan, le ministre de la Justice. Il serait disponible les deux dernières semaines d'août ou plus tard selon les désirs du comité.



[Text]

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, there is one aspect that has not been touched upon directly by the witnesses, and that is what derogation will be made to the general law for the benefit of the operation of the service. I suppose that is partly in Part IV, although there are other sections related to it as well. I think this is a very major point that we have not heard about.

**The Chairman:** Senator Flynn, the guideline that I had suggested to the steering committee was that we try to focus our attention and our hearings, at least, in the initial stages into three categories—the security intelligence service, the criminal law and prosecutorial functions, and the foreign intelligence collecting functions of clause 18. Having said that, I would not want to suggest that in talking about the Canadian security intelligence service we limit ourselves to things which are necessarily a part of it. I think that you are alluding to that section of the proposed act, for example, which has to do with what happens when an agent of the security service contravenes the law.

**Senator Flynn:** That is right.

**The Chairman:** I believe that is certainly something on which you would wish to question the minister, because from his vantage point and in terms of the requirements of intelligence and security collection, he will have certain views. I hope that we can also ask Mr. MacGuigan about that because from his vantage point as keeper of the body of the law, he would also have some views.

**Senator Flynn:** It is not that I want to question the minister or Mr. MacGuigan at this time, but I wanted to draw the attention of the committee to the fact that up to now the witnesses have not really touched upon that very important question.

**The Chairman:** You are quite correct.

**Senator Flynn:** I do not know if the minister wants to comment on that in general. I do not want to provoke a cross-examination at this time. As Senator Godfrey said, we can do a better job when the minister comes back at a later date.

**Hon. Mr. Kaplan:** I am prepared to do it now, but I suppose if we accept the logic of having the officials go through the paragraphs and discuss what is in them, I ought to defer. I would be delighted to do it, and I will certainly do it if I am asked to, but I can see the advantages of doing it after the officials have come and explained the clauses.

**Senator Flynn:** In short, could you tell us what the bill will do with regard to these problems of contravening the law?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes. In a nutshell, I could put it in a sentence by reminding the committee that security service members now are peace officers in the RCMP. They enjoy the limited protection that is provided in the Criminal Code and in the common law. In the Criminal Code it is in clause 25. What our intention was in drafting clause 21, which is the clause which I would refer you to, was to carry forward the type of limited protection which the members of the agency now enjoy

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, il y a un point qui n'a pas été abordé directement par les témoins à savoir, quelle dérogation sera permise à la loi dans l'intérêt des opérations du service. Je suppose que c'est en partie entendu dans la partie IV, bien qu'il en soit question à d'autres articles. Je pense que c'est un point important qui n'a pas été abordé.

**Le président:** Sénateur Flynn, les grandes lignes que j'ai suggérées au comité de direction visaient à concentrer notre attention et nos audiences, du moins au début, sur le service du renseignement de sécurité, le droit criminel et les fonctions de poursuite ainsi que sur les fonctions de collecte de renseignements prévues à l'article 18. Cela dit, je ne voudrais pas suggérer qu'en parlant du service canadien du renseignement de sécurité nous nous limitions aux choses qui en font nécessairement partie. Je pense que vous faites allusion à l'article du projet de loi qui traite de ce qui peut arriver lorsqu'un agent du service de sécurité contrevient à la loi.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact.

**Le président:** Je crois que c'est en effet un point sur lequel vous souhaitiez interroger le ministre, car dans sa position il a certainement certaines idées sur les exigences en matière du renseignement et de la sécurité. J'espère que nous pourrons poser la même question à M. MacGuigan car, à titre de gardien de la loi, il aura lui aussi quelques idées à ce sujet.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas que je veuille interroger le ministre ou M. MacGuigan en ce moment mais je voudrais attirer l'attention du comité sur le fait que jusqu'à présent les témoins n'ont pas abordé cette question très importante.

**Le président:** Vous avez tout à fait raison.

**Le sénateur Flynn:** Je ne sais pas si le ministre veut faire des commentaires sur le sujet. Je ne voudrais pas me lancer dans un contre-interrogatoire dès maintenant. Comme le disait le sénateur Godfrey, nous serons plus en mesure de le faire lorsque le ministre reviendra.

**L'honorable M. Kaplan:** Je suis prêt à le faire dès maintenant, mais si nous acceptons le raisonnement qui veut que les hauts fonctionnaires étudient avec vous la teneur de tous les paragraphes, je devrais le remettre à plus tard. Je serais très heureux de le faire et je le ferais si on me le demande, mais je comprends très bien qu'il soit préférable de le faire après que les hauts fonctionnaires aient expliqué tous les articles.

**Le sénateur Flynn:** Pourriez-vous nous dire brièvement ce que le projet de loi peut faire en ce qui a trait à ces problèmes que pose les infractions à la loi?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui. Je pourrais vous répondre par une phrase en rappelant au comité que les membres du service de sécurité sont en fait des agents de la paix au sein de la G.R.C. Ils jouissent d'une certaine protection que leur confère le Code criminel et le droit commun. Il s'agit de l'article 25 du Code criminel. En rédigeant l'article 21, article dont nous parlons en ce moment, nous avions l'intention d'étendre cette protection, dont ils jouissent en ce moment au sein de la

[Text]

within the RCMP so that they would continue to have that limited protection in the new agency. In spite of a tremendous amount of interpretation of that by critics, observers and the media, the intention of the government in drafting clause 21 was to carry forward the same limited protection.

**Senator Flynn:** As I read it, it is very limited.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, it is.

**Senator Flynn:** A director cannot change the law—cannot protect the members of his service?

**Hon. Mr. Kaplan:** No.

**Senator Flynn:** Or the application of the law.

**Hon. Mr. Kaplan:** Exactly.

**Senator Flynn:** I would like to take a case in point where an RCMP officer has been found guilty of stealing a list of members of the PQ. Would this bill permit such a thing to happen?

**Hon. Mr. Kaplan:** I feel there are far more safeguards provided in this legislation than there have ever been to ensure that an operation like the operation to which you have referred is approved at a high level, although the operation was approved at a high level.

We would make every effort, and have done in the legislation, and in the structure we have provided for the agency, to ensure that an operation is within the mandate, meets proper approval, and is lawful. However, if, notwithstanding that, an operator breaks the law in the course of an operation, the director, if it comes to his attention—and there is a duty that it be brought to his attention—would be obliged to bring it to the attention of the government.

**Senator Flynn:** Are there any exemptions?

**Hon. Mr. Kaplan:** No, there are no exemptions or immunities.

**Senator Flynn:** If the PQ had been a terrorist group, it would have been necessary, for security purposes, to get a list.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes.

**Senator Flynn:** Could that test become legal?

**Hon. Mr. Kaplan:** It would depend on satisfying a judge, in that case, that the target of the operation was a threat to the security of Canada within the meaning of the sections and that the activity, for example, was not just lawful dissent, protest or advocacy.

**Senator Flynn:** Could the warrant be spelled out in order to permit that kind of action?

**Hon. Mr. Kaplan:** There is a power to answer provided in this legislation.

**Senator Flynn:** Power to take?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, and a power to take documents.

**Senator Frith:** Take anything.

[Traduction]

G.R.C., aux membres du nouvel organisme. En dépit des multiples interprétations données par les critiques, les observateurs et la presse, l'intention du gouvernement n'était que d'offrir cette même protection lorsqu'il a rédigé l'article 21.

**Le sénateur Flynn:** A la lecture, elle me semble assez limitée.

**L'honorable M. Kaplan:** Elle l'est.

**Le sénateur Flynn:** Un directeur ne peut pas modifier la loi, il ne peut pas protéger les membres de son service?

**L'honorable M. Kaplan:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Ni l'application de la loi.

**L'honorable M. Kaplan:** Exactement.

**Le sénateur Flynn:** J'aimerais prendre le cas de cet agent de la G.R.C. trouvé coupable d'avoir volé une liste des membres du P.Q. Est-ce que le projet de loi permettra qu'une telle chose se produise?

**L'honorable M. Kaplan:** Je pense que ce projet de loi offre plus de protection qu'auparavant pour s'assurer qu'une opération comme celle à laquelle vous faites allusion soit approuvée en haut lieu, encore que cette opération l'ait été.

Nous ferons tout en notre pouvoir, et nous l'avons fait en rédigeant ce projet de loi et en prévoyant le cadre que nous avons donné à l'organisme, pour veiller à ce que toute opération soit conforme au mandat, soit approuvée dans les règles et soit légale. Toutefois, si en dépit de toutes ces précautions un agent agit illégalement lors d'une opération, le directeur, si le fait est porté à son attention—et il devra l'être—devra lui-même en faire part au gouvernement.

**Le sénateur Flynn:** Y a-t-il des exemptions?

**L'honorable M. Kaplan:** Non, il n'existe aucune exemption ni immunité.

**Le sénateur Flynn:** Si le PQ avait été un groupe terroriste, il aurait été nécessaire, pour des raisons de sécurité, d'obtenir une liste.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Un tel critère peut-il devenir légal?

**L'honorable M. Kaplan:** Il faudrait prouver au juge que la cible de l'opération est une menace envers la sécurité du Canada au sens des articles de la loi et qu'il ne s'agit pas d'activités légitimes comme la manifestation d'un désaccord, d'une protestation ou d'une défense d'une cause.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que le mandat peut être rédigé de manière à permettre ce genre d'action?

**L'honorable M. Kaplan:** Il y a un droit de réponse prévu dans le projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Un pouvoir de prendre?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, et un pouvoir de prendre des documents.

**Le sénateur Frith:** N'importe quel document?



[Text]

**Hon. Mr. Kaplan:** What I am indicating is that there is a new set of controls and safeguards proposed and a tighter definition of mandate to make it clear and to ensure that an operation of that sort could only take place in relation to a real threat to the national security of Canada.

**Senator Flynn:** That I understand, but do you think that judicial control is where the authority of the service to more or less contravene general laws is found?

**Hon. Mr. Kaplan:** To me, it is an inaccurate characterization of it to refer to it as a contravening of the law. The obtaining of a warrant is a legal process.

**Senator Flynn:** Are you telling me it comes under judicial control or that it is contained in Part IV of the bill?

**Hon. Mr. Kaplan:** It is under judicial control.

**Senator Nurgitz:** Just briefly, Mr. Minister, before we leave this point, it is a criticism of the provincial attorneys general that the definition of "threats to the security of Canada" is too broad. Yesterday, with Mr. Finn, I raised the wording that was contained in the McDonald Commission to the effect that the act ought to be something that is a threat to the national security of Canada. The attorneys general used the example of the Falklands War as perhaps falling within the definition in paragraph (2). What is your view as to putting some limiting authority on it?

**Hon. Mr. Kaplan:** I invite you to look at that language and see whether you can come up with language which permits the security service to investigate all valid threats to the national security of Canada in narrower terms. What I feel the attorneys general have failed to consider is clause 14(3). If I were re-drafting this bill and submitting it again, I would put clause 14(3) closer to the beginning, not because that changes our proposal, but I think many people have failed to note that a court is bound not just to look at the definition of threats to the security, but at the whole of clause 14. Clause 14(1) is the clause to which the definition applies, but clause 14(3) must also be considered.

If a group were planning to help either side in the Falklands, in one way or another, and public opinion developed towards supporting their point of view and influenced government policy, that is a hallmark of our democratic way of life. They have an absolute right to do that. But if, within any movement, there developed threats to the security of Canada, such as the training of soldiers or the buying of weapons—and since yours is a hypothetical example, I am now dealing with hypothetical possibilities—you will realize that, at a point, the activity could become validly recognized as a threat to the security of Canada within this definition notwithstanding the general nature of legitimate protest, advocacy and dissent. We are not meaning to target the Falkland Island sympathy or anti-Falkland Island groups. My view of this definition is that we protect that, not that we provide surveillance on it. However, if, as I say, within any movement there is a development which is a threat to the security of Canada, then it would follow that the security service should know about it.

[Traduction]

**L'honorable M. Kaplan:** Ce que je veux dire c'est qu'il est proposé maintenant toute une série de contrôles et une définition plus stricte du mandat afin de s'assurer qu'une telle opération ne se fasse que dans le cas d'une menace réelle envers la sécurité nationale du Canada.

**Le sénateur Flynn:** Je comprends cela, mais croyez-vous que le contrôle judiciaire s'applique lorsque le service a plus ou moins commis une infraction aux lois générales?

**L'honorable M. Kaplan:** Quant à moi il est inexact de dire qu'il s'agit d'infraction à la loi. L'obtention d'un mandat est un processus légal.

**Le sénateur Flynn:** Voulez-vous dire qu'elle relève du contrôle judiciaire ou qu'elle est prévue à la partie IV du projet de loi?

**L'honorable M. Kaplan:** Cela relève du contrôle judiciaire.

**Le sénateur Nurgitz:** Brièvement, monsieur le ministre, avant que nous ne quittions ce sujet, les procureurs généraux des provinces ont déclaré que la définition des «menaces envers la sécurité du Canada» était trop large. Hier, avec M. Finn, j'ai mentionné les mots utilisés dans le rapport de la Commission McDonald à savoir que l'activité doit être une menace envers la sécurité nationale du Canada. Les procureurs généraux ont cité en exemple la guerre des Falklands comme répondant à la définition donnée au paragraphe (2). Que penseriez-vous de prévoir une certaine limite à cela?

**L'honorable M. Kaplan:** Je vous invite à étudier le langage et à voir si vous pouvez trouver des mots qui permettraient au service de sécurité d'enquêter sur toutes les menaces réelles envers la sécurité nationale du Canada en des termes plus précis. Je crois que les procureurs généraux n'ont pas tenu compte du paragraphe 14(3). Si je devais rédiger à nouveau le projet de loi, je placerais le paragraphe 14(3) plus au début, pas parce que cela changerait notre proposition, mais parce que je pense que les gens n'ont pas remarqué qu'un tribunal doit non seulement étudier la définition des menaces à la sécurité, mais aussi tenir compte de la totalité de l'article 14. Le paragraphe 14(1) est celui auquel s'applique la définition, mais il ne faut pas oublier le paragraphe 14(3).

Si un groupe décidait d'aider l'une ou l'autre partie engagée dans la guerre des Falklands, d'une façon ou d'une autre, et que l'opinion publique se rangeait de son côté et influençait de ce fait la politique du gouvernement, ce serait tout à fait normal dans un régime démocratique. Le groupe aurait le droit absolu d'agir ainsi. Si, par contre, au sein d'un mouvement quelconque apparaissaient des menaces envers la sécurité du Canada, comme l'entraînement de soldats ou l'achat d'armes—votre exemple étant hypothétique, je parle donc de possibilités également hypothétiques—vous comprendrez alors que l'activité pourrait être interprétée comme une menace envers la sécurité du Canada même si au départ l'activité était légitime. Nous ne visons pas les opinions pour ou contre les Falklands. Selon moi la définition vise à ce que nous protégeons cela, non que nous fournissions une surveillance. Toutefois, si, comme je l'ai dit, il apparaît, au sein d'un mouvement, une activité qui puisse poser une menace envers la sécurité du

[Text]

**Senator Nurgitz:** The McDonald Commission said that the legislation should contain a limiting clause, limiting the agency to "what is strictly necessary for the purpose of protecting the security of Canada."

**Hon. Mr. Kaplan:** Clause 14(3) deals with that. However, there is another clause that I feel ought to be recognized as playing a part in this, and that is clause 29(2)(b).

Clause 29(2)(b) is the mandate of the inspector general. What we are asking Parliament to tell the inspector general is that, even an activity which does constitute a threat to the security of Canada should be a target of surveillance with restraint and that the restraint should be justified in the situation. Therefore, even in a case where one has identified a threat to the security of Canada, there is an assurance here or an effort to provide an assurance, the effectiveness of which I invite parliamentarians to consider. It should be the subject of review to be sure that it is not unreasonable and not unnecessary use of intrusive powers. Even against targets, we are not giving a carte blanche. Even against a legitimate target there are safeguards to assure restraint by this agency.

**Senator Frith:** Mr. Minister, there has been a very general impression that this bill is setting up a brand new and more powerful agency—some sort of a Gestapo—that is going to be very new and that will have all sorts of powers that did not exist before and do not exist now. Yesterday afternoon from Mr. Finn we got the impression that, in many ways, what are being set up are more controllable and controlled mechanisms than we have at the present time. You have touched on some of them in answer to Senator Nurgitz and Senator Flynn. Can you, however, as succinctly as possible, answer the following questions?

At the present time we have mechanisms to deal with what the bill calls "threats to the security of Canada," is that not correct?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes. Are you referring to provisions under the existing legislation?

**Senator Frith:** Yes.

**Hon. Mr. Kaplan:** Not specifically, no.

**Senator Frith:** Perhaps I will make myself clear. This bill defines threats to the security of Canada?

**Hon. Mr. Kaplan:** That is correct.

**Senator Frith:** Those threats are not being invented by this bill; they are states of affairs that the bill deals with. They exist now, or have the potential to exist now. That is my first point. We now have mechanisms for dealing with those threats?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes.

**Senator Frith:** What does this bill add to those mechanisms and what does it take away from those mechanisms?

[Traduction]

Canada, il serait normal que le service de sécurité en soit averti.

**Le sénateur Nurgitz:** La Commission McDonald suggérait que le projet de loi contienne un article restreignant l'organisme à ce qui est strictement nécessaire à la protection de la sécurité du Canada.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est ce que fait le paragraphe 14(3). Je crois cependant qu'il ne faut pas oublier l'alinéa 29(2)b) à cet égard.

L'alinéa 29(2)b) s'applique au mandat de l'inspecteur général. Nous demandons en fait au Parlement de dire à l'inspecteur général que même une activité qui pose une menace envers la sécurité du Canada doit faire l'objet d'une surveillance restreinte et que les restrictions doivent être justifiées dans la situation. Par conséquent, même dans le cas où quelqu'un a déterminé qu'il y avait une menace envers la sécurité du Canada, il y a là l'assurance, ou du moins un effort de fournir une assurance, dont l'efficacité doit être considérée par les parlementaires. Il faut que la surveillance ait pour objet de veiller à ce qu'il n'y ait pas un recours abusif à des pouvoirs d'intrusion. Même contre des cibles, nous ne donnons pas carte blanche. Même contre une cible légitime, il existe des garanties que l'organisme n'usurpera pas ses pouvoirs.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le ministre, les gens ont en général l'impression que ce projet de loi va créer un organisme tout nouveau et très puissant, une espèce de Gestapo, qui aura toutes sortes de pouvoirs qui n'existaient pas auparavant et qui n'existent pas aujourd'hui. Hier après-midi, M. Finn nous a donné l'impression que, de biens des façons, de plus nombreux mécanismes de contrôle sont établis, plus efficaces que ce que nous avons à l'heure actuelle. Vous en avez mentionné quelques uns en réponse aux sénateurs Flynn et Nurgitz. Pourriez-vous cependant répondre aussi brièvement que possible aux questions suivantes?

A l'heure actuelle nous avons des mécanismes qui nous permettent d'agir dans les cas que le projet de loi qualifie de menaces envers la sécurité du Canada, n'est-ce pas le cas?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui. Faites-vous allusion aux dispositions aux termes des lois existantes?

**Le sénateur Frith:** Oui.

**L'honorable M. Kaplan:** Non, pas précisément.

**Le sénateur Frith:** Peut-être devrais-je m'exprimer plus clairement. Le projet de loi donne une définition des menaces envers la sécurité du Canada?

**L'honorable M. Kaplan:** C'est exact.

**Le sénateur Frith:** Ces menaces n'ont pas été inventées par ce projet de loi, il s'agit d'une simple constatation d'un état de chose. Elles existent en ce moment ou du moins peuvent se produire. C'est mon premier point. Nous avons maintenant des mécanismes qui nous permettent d'agir dans de tels cas?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Qu'est-ce que le projet de loi vient ajouter ou retrancher à ces mécanismes?



[Text]

**Hon. Mr. Kaplan:** The present agency of the Government of Canada that provides surveillance of threats to the security of Canada is the Security service of the RCMP. This authority is not recognized by statute but is established by a cabinet directive, which I certainly table if honourable senators want me to do so. It was tabled in Parliament in 1975. It is the mandate of the Security Service of the RCMP in relation to threats to the security of Canada.

There is one additional statutory recognition in the Official Secrets Act, where the Solicitor General is empowered to issue warrants for the surveillance of threats to the security of Canada. That is the legislative authority of the Security Service.

**Senator Flynn:** There is also the War Measures Act.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, the War Measures Act, when proclaimed, would permit the establishment of other agencies or other mechanisms, yes. You are quite right, senator.

**Senator Frith:** What powers does that existing agency have to deal with threats to the security of Canada?

**Hon. Mr. Kaplan:** It has all police powers and it has the power which is provided under the warrant section of the Official Secrets Act that I just referred to. Therefore, some powers are being added. These are basically the powers that the McDonald Commission recommended be added—letter opening, access to records of the government, and others that are set out in clause 22 of the bill. In addition to adding to the powers of the National Security Agency, we are also adding much more to the control and accountability section.

**Senator Frith:** That was my next point. Essentially, then, what is added are those powers that are recommended by the McDonald Commission?

**Hon. Mr. Kaplan:** Basically those, yes.

**Senator Frith:** What is being taken away or limited are certain review and control procedures that do not exist at all at the present time, is that right?

**Hon. Mr. Kaplan:** They exist now in the form of the Solicitor General of Canada.

**Senator Frith:** Period?

**Hon. Mr. Kaplan:** Basically, yes. My deputy wants me to reinforce that by saying that in a formal way there is now no other mechanism of control and accountability existing other than the Solicitor General of Canada. What is proposed is the establishment of machinery—this is what my officials will be describing to you—by way of the office of inspector general, the external review committee and the judicial warrant, which would replace the warrant which I issue now. All of these are put forward as ways of assuring Canadians that the agency is operating within its mandate and is abiding by the law. It is a new kind of balance that we are putting forward. If the present

[Traduction]

**L'honorable M. Kaplan:** L'organisme du Gouvernement du Canada qui assure en ce moment une surveillance des menaces envers la sécurité du Canada est le Service de sécurité de la G.R.C. L'existence de cet organisme n'est pas reconnue par la loi, mais il existe en vertu d'une directive du Cabinet que je déposerais volontiers devant le comité si les honorables sénateurs me le demandent. Elle a été déposée au Parlement en 1975. Elle s'applique au mandat du Service de sécurité de la G.R.C. en ce qui a trait aux menaces envers la sécurité du Canada.

Le Service est reconnu de plus dans la Loi sur les secrets officiels où il est conféré au solliciteur général le pouvoir d'émettre des mandats pour la surveillance des menaces envers la sécurité du Canada. C'est en fait l'autorisation législative du Service de sécurité.

**Le sénateur Flynn:** Il y a aussi la Loi sur les mesures de guerre.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, la Loi sur les mesures de guerre, lorsqu'elle est proclamée, permet la création d'autres organismes ou d'autres mécanismes, vous avez tout à fait raison, sénateur.

**Le sénateur Frith:** Quels pouvoirs permettent à cet organisme d'agir dans le cas de menaces envers la sécurité du Canada?

**L'honorable M. Kaplan:** Il a tous les pouvoirs policiers et il a le pouvoir conféré aux termes de l'article relatif aux mandats dans la loi sur les secrets officiels dont je viens de parler. Nous ajoutons donc certains pouvoirs. Ce sont principalement les pouvoirs que la Commission McDonald recommandait d'ajouter, soit la possibilité d'ouvrir le courrier, l'accès aux dossiers du gouvernement et d'autres qui sont indiqués à l'article 22 du projet de loi. En plus d'ajouter aux pouvoirs de l'organisme national de sécurité, nous ajoutons de plus nombreux contrôles.

**Le sénateur Frith:** Je voulais justement aborder cette question. Ce qui est essentiellement ajouté, ce sont ces pouvoirs qui ont été recommandés par la Commission McDonald?

**L'honorable M. Kaplan:** Essentiellement, oui.

**Le sénateur Frith:** Ce qui a été retranché ou limité, ce sont certaines procédures de contrôle et de surveillance qui n'existent pas à l'heure actuelle, est-ce exact?

**L'honorable M. Kaplan:** Elles existent maintenant sous la forme du solliciteur général.

**Le sénateur Frith:** C'est tout?

**L'honorable M. Kaplan:** Essentiellement, oui. Mon sous-ministre veut que j'ajoute qu'il n'existe à l'heure actuelle aucun autre mécanisme officiel de contrôle, autre que le solliciteur général. Ce que nous proposons est un mécanisme—mes hauts fonctionnaires vous le décrirons plus longuement—lequel, par l'entremise du bureau de l'inspecteur général, du comité externe de surveillance et du mandat judiciaire, remplacerait le mandat que j'émetts à l'heure actuelle. Tout cela a pour objet de garantir aux Canadiens que l'organisme opère dans le cadre du mandat établi et en respectant la loi. C'est un nouveau contrepois que nous proposons. S'il est dit que

[Text]

agency can be referred to as being weak on the side of control and outside accountability, the proposal is to balance the powers and the mandate of the new agency with a better and more formalized and statutorily established system of accountability.

**Senator Frith:** There is a limitation to the power, in the sense that the members of this service will not be peace officers with the power to make arrests, and so on. Is that considered a limit to their powers?

**Hon. Mr. Kaplan:** It is a limit because it limits their authority in some important ways. Not being police officers, they have no power to make arrests, they have no automatic powers to carry weapons and need to have a permit to do so.

**Senator Frith:** The present powers, as far as the service is concerned, are subtractions from those powers that you have just referred to?

**Hon. Mr. Kaplan:** In that sense, yes.

**Senator Frith:** There are the McDonald Commission additions, and the controls that do not exist at the present time.

**Hon. Mr. Kaplan:** I could add that yesterday some honourable senators were interested in the elaboration of additional controls and safeguards that have occurred over the last decade. I can assure them that there are safeguards and controls that have been introduced since the events which gave rise to the McDonald Commission. Those have been administrative, and I think I can assure honourable senators that they have been effective, but they have not been legislated. That is the step that we are proposing now. The safeguards and controls have not included external examinations by judges, by Parliament and by the review committee. These are all proposed in this bill.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, yesterday, with the officials, we covered at some length the question of accountability and review. According to the chart that was supplied to us, reviews are carried out by the inspector general, the external review committee and the Solicitor General. I note in clause 6 of the bill that there are areas where the minister is not empowered to override a decision of the director, in certain circumstances where information should be collected and where it should not be, etc. Are there areas where only the director would have information and that information would not be available, under any circumstances, to the external review committee or to the inspector general, or does this control envisage circumstances where the inspector general, for example, has complete access to all of the activities of the service, even though some of those activities were as a result of decisions of the director, perhaps against the wish of the minister?

**Hon. Mr. Kaplan:** I understand that doubts were raised yesterday about the effectiveness of the language.

**Senator Kelly:** Yes.

**Hon. Mr. Kaplan:** Without getting to the language, I can state categorically what policy lies behind that. I leave it to

[Traduction]

l'organisme qui existe en ce moment ne fait pas l'objet d'assez de contrôle et n'est pas assez responsable, la proposition a donc pour objet d'équilibrer les pouvoirs et le mandat du nouvel organisme à l'aide d'une méthode officielle de responsabilité.

**Le sénateur Frith:** Il y a une limite à ce pouvoir dans le sens que les membres de ce service ne seront pas des agents de la paix avec le pouvoir de procéder à des arrestations et ainsi de suite. Est-ce que c'est considéré comme une limite à leurs pouvoirs?

**L'honorable M. Kaplan:** C'est une limite car leur autorité est ainsi restreinte d'une manière importante. N'étant pas des agents de la paix, ils n'ont pas le pouvoir de procéder à des arrestations, ils n'ont pas automatiquement l'autorisation de porter une arme, il faut qu'ils obtiennent un permis pour le faire.

**Le sénateur Frith:** Les pouvoirs actuels, en ce qui a trait au service, sont en fait soustraits des pouvoirs que vous venez tout juste de mentionner?

**L'honorable M. Kaplan:** Dans ce sens, oui.

**Le sénateur Frith:** Vous ajoutez donc les pouvoirs recommandés par la Commission McDonald et des contrôles qui n'existent pas en ce moment.

**L'honorable M. Kaplan:** Je pourrais ajouter qu'hier certains honorables sénateurs s'intéressaient aux contrôles et aux garanties qui ont été élaborés au cours de la dernière décennie. Je puis les assurer que des contrôles et des garanties ont été établis depuis les événements qui ont amené la création de la Commission McDonald. Ils sont d'ordre administratifs et je puis assurer aux honorables sénateurs qu'ils ont été très efficaces, mais ils n'ont pas fait l'objet d'une mesure législative. C'est ce que nous proposons maintenant. Les contrôles et les garanties ne prévoyaient pas des enquêtes par les juges, le Parlement et un comité de surveillance. C'est ce que nous proposons dans ce projet de loi.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, hier, avec les hauts fonctionnaires, nous avons longuement étudié la question de la surveillance et de la responsabilité. Selon le tableau qui nous a été fourni, la surveillance est exercée par l'inspecteur général, le comité externe de surveillance et le solliciteur général. Je remarque qu'à l'article 6 du projet de loi il y a des domaines où le ministre n'a pas le pouvoir de renverser une décision du directeur, dans certaines circonstances où des renseignements doivent ou ne doivent pas être recueillis, etc. S'agit-il de domaines où seul le directeur possède des renseignements et que ces renseignements ne seront en aucun cas accessibles au comité de surveillance ou à l'inspecteur général, ou est-ce que ce contrôle porte sur les cas où l'inspecteur général, par exemple, aurait accès à toutes les activités du service même si certaines de ces activités n'étaient pas, à la suite d'une décision du directeur, conformes aux volontés du ministre?

**L'honorable M. Kaplan:** J'ai cru comprendre qu'hier on avait mis en doute l'efficacité du langage.

**Le sénateur Kelly:** Oui.

**L'honorable M. Kaplan:** Sans m'arrêter au langage, je puis vous déclarer catégoriquement quelle est la politique qui



[Text]

you, senator, to consider the policy and the language. Our policy, however, is that the minister, the deputy, the inspector general and the review committee have the right to be fully informed about every aspect of the operation of the agency. As to clause 6(3), we will talk about what it was intended to do, if you like, but what it was not intended to do and what we would not suggest is that information could be withheld from the review process or from the minister. We want a minister who has the power to be absolutely fully informed about everything, even about decisions made by the director with which he disagrees.

I can explain why we are proposing that the disagreement that could occur between the minister and the director, to which you made reference, should be resolved in favour of the director. The background to that is our recognition that, in the large sense, the system of accountability of a government between elections, when it does not face the people, is by means of Parliament and the opposition. That is the check on decisions which the government makes.

**Senator Frith:** And the media.

**Hon. Mr. Kaplan:** The media, yes, but that is absent in the area of national security because, unlike the decisions of other departments and agencies, the decisions that are made in the security service are not known. They are clandestine and are not disclosed publicly.

Our concept, then, was to find a sort of check and balance within the system that would provide a safeguard. I think that, so long as the security service has been within the RCMP, there has been some confidence, because of the traditions of the RCMP, that it would not be an agent of the government to engage in partisan activity or to accept improper direction. In fact, the McDonald Commission found that when the RCMP was engaging in surveillance of political parties, which the McDonald Commission criticized, one of the parties was the government party.

**Senator Flynn:** The present government.

**Hon. Mr. Kaplan:** That's right. So the RCMP has proven, in a sense, that independence from improper use by the government. That is very important in police work. It is an important safeguard. On the security side, our concern was to provide a reassurance that this secret agency was not being used or abused in that way by the government. We thought that giving the agency a measure of very limited independence in relation to particular persons or groups as targets would provide that assurance to the public. It was an attempt to provide a kind of balance.

I can tell honourable senators that this is what is being done in Australia. That is where we got the idea. In a parliamentary democracy, that agency which looks after national security is given that measure of independence; and even in our system it is not unprecedented. As I have indicated, the RCMP is known to have that independence, and that is valued by Canadians. Other agencies of government—crown corporations—have a

[Traduction]

repose derrière tout cela. Je vous laisse le soin, sénateur, de juger de la politique et du langage. Notre politique, toutefois, est que le ministre, le sous-ministre, l'inspecteur général et le comité de surveillance ont le droit d'être complètement informés de tous les aspects de l'opération menée par l'organisme. Quant au paragraphe 6(3), nous pouvons parler de ce qui était prévu, si vous le voulez, mais ce qui n'était pas prévu et ce que nous n'avons jamais suggéré est qu'une information ne soit pas accessible au comité de surveillance ou au ministre. Nous voulons un ministre qui ait le pouvoir d'être tenu au courant de tout ce qui se passe, même des décisions du directeur avec lesquelles il pourrait être en désaccord.

Je peux vous expliquer pourquoi nous proposons que le désaccord qui pourrait arriver entre le ministre et le directeur, point auquel vous faites allusion, devrait être résolu en faveur du directeur. Nous partons du principe qu'en règle générale, l'établissement de la responsabilité d'un gouvernement entre les élections, lorsqu'il n'a pas à se présenter devant le peuple, doit relever du Parlement et de l'Opposition. C'est ainsi que se vérifient les décisions prises par le gouvernement.

**Le sénateur Frith:** Et par la presse.

**L'honorable M. Kaplan:** La presse, oui, mais cet élément est absent dans le domaine de la sécurité nationale, contrairement aux décisions prises par d'autres ministères ou organismes, car les décisions prises par le service de sécurité ne sont pas rendues publiques. Elles sont prises dans la clandestinité et ne sont pas révélées publiquement.

Notre idée était donc de trouver une forme d'équilibre au sein du système qui offrirait des garanties. Je pense que tant que le service de sécurité faisait partie de la G.R.C., il y avait une certaine confiance, à cause des traditions de la G.R.C., qu'il n'était pas un agent du gouvernement prêt à s'engager dans une activité partisane ou à accepter un ordre injustifiable. En fait la Commission McDonald a découvert que lorsque la G.R.C. était engagée dans la surveillance de partis politiques, ce que la Commission désapprouvait, l'une des parties était le parti du gouvernement.

**Le sénateur Flynn:** Le présent gouvernement.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est exact. La G.R.C. a donc prouvé, en un sens, son indépendance vis-à-vis d'une utilisation intempestive par le gouvernement. C'est très important dans le travail policier. C'est une garantie importante. Quant à la sécurité, notre préoccupation était d'assurer que l'organisme secret ne serait pas utilisé abusivement par le gouvernement. Nous avons pensé qu'en donnant à cet organisme une indépendance très limitée relativement à des personnes ou à des groupes considérés comme des cibles, nous donnerions une telle garantie au public. C'était en vue d'établir un certain équilibre.

Je peux dire aux honorables sénateurs que c'est ce qui se fait en Australie. Nous nous sommes inspirés de ce qui s'y passe. Dans une démocratie parlementaire, un organisme qui veille sur la sécurité nationale jouit d'un certain degré d'indépendance et même dans notre régime, ce n'est pas un précédent. Comme je l'ai mentionné, la G.R.C. est reconnue pour avoir une telle indépendance et les Canadiens l'apprécient. D'autres

*[Text]*

certain measure of independence in some way or other, depending on the agency and its mandate from the government. That was the intention in providing the safeguard in clause 6.

**Senator Frith:** On that same point, the whole scheme is to collect and disclose information as a whole act, is it not? Further to Senator Kelly's question, I am wondering if the minister is not empowered to override the decision of the director:

(a) on the question of whether the Service should collect or disclose information or intelligence in relation to a particular person or group of persons;

What does that really mean? On what can he override him? Does that not, in effect, say that the minister is not empowered to override the decision of the director under this bill? What is not included in 6(3)(a) and (b)? Clause 6(3) says:

The minister is not empowered to override the decision of the Director

(a) on the question of whether the Service should collect or disclose information or intelligence in relation to a particular person or group of persons;

What else would the director be doing except that?

**Hon. Mr. Kaplan:** The general directions that are referred to in clause 6(1) are directions which can be given, and will be given, by the government.

**Senator Frith:** But none of those directives can:

... override the decision of the Director

(a) on the question of whether the Service should collect or disclose information ...

I am not suggesting that this is necessarily a bad thing. Perhaps it is a good thing, for the reasons you have explained. Since every minister is a member of a political party, perhaps it is a good thing that he not have the ability to override the decision of the director, in order to maintain the very independence that you say now exists, for example, with the RCMP, and which Canadians expect and which therefore is desirable. It seems to me that it is an innocent looking clause saying that incidentally the minister cannot override the decision on these small things, but they are not small things; they are virtually the mandate of the director.

**Hon. Mr. Kaplan:** I will put it in concrete terms. With reference to clause 3(a), I cannot tell the director "Get me the dirt on so and so. Lay off so and so". I view that limitation as a reassurance to the country about the way in which this agency will be used. But that is a very small individual or group question. The larger questions, about what attitude we are to take to certain groups of countries, how they are to deal with the foreign intelligence agencies—the whole gamut of general operating policies of the agency can be, will be, and should be established by the government. That is the difference between a national security agency and a police department. The police department goes by the book. They have the Criminal Code; whereas with the national security agency, government direc-

*[Traduction]*

organismes du gouvernement—les sociétés de la Couronne—jouissent d'un certain degré d'indépendance, selon l'organisme et le mandat qu'il a reçu du gouvernement. C'était là notre intention en prévoyant une telle garantie à l'article 6.

**Le sénateur Frith:** A ce sujet, tout cela a pour objet de recueillir et de communiquer des renseignements, n'est-ce pas? Pour en revenir à la question posée par le sénateur Kelly, je me demande si le ministre a le pouvoir de passer outre à une décision du directeur:

a) sur la question de savoir si le Service devrait recueillir ou communiquer des informations ou des renseignements sur une personne ou un groupe de personnes;

Quelle en est la véritable signification? Dans quel cas peut-il passer outre? Est-ce que cela ne veut pas dire que le ministre n'a pas le pouvoir de passer outre à une décision du directeur aux termes de ce projet de loi? Qu'est-ce qui n'est pas compris dans les alinéas 6(3)a) et b)? Il est dit au paragraphe 6(3):

Le ministre ne peut passer outre à la décision du directeur:

a) sur la question de savoir si le Service devrait recueillir ou communiquer des informations ou des renseignements sur une personne ou un groupe de personnes;

Que doit faire d'autre le directeur à part cela?

**L'honorable M. Kaplan:** Les instructions générales indiquées au paragraphe 6(1) sont des instructions qui peuvent être données et qui le seront par le gouvernement.

**Le sénateur Frith:** Mais aucune de ces instructions ne peut:

... passer outre à la décision du directeur:

a) sur la question de savoir si le Service devrait recueillir ou communiquer des informations ...

Je ne veux pas dire que cela soit nécessairement une mauvaise chose. Peut-être que c'est très bien, pour les raisons que vous avez données. Puisque chaque ministre est membre d'un parti politique, c'est peut-être une bonne chose qu'il ne puisse passer outre à la décision du directeur de manière à sauvegarder cette indépendance dont vous dites qu'elle existe, par exemple, pour la G.R.C., indépendance à laquelle s'attendent les Canadiens et qui est donc souhaitable. Il me semble que cet article a une apparence bien anodine en déclarant que le ministre ne peut passer outre à une décision sur d'aussi peu importantes questions, alors qu'en fait elles sont très importantes; elles forment en fait le mandat même du directeur.

**L'honorable M. Kaplan:** Je vais vous répondre par des exemples précis. En ce qui a trait à l'alinéa 3(a), je ne peux pas dire au directeur: «Trouvez-moi tout ce que vous pouvez sur un tel. Laissez un tel tranquille.» Je considère que c'est une garantie pour le pays que l'organisme ne sera pas utilisé d'une telle manière. Mais la grande question est de savoir quelle attitude nous devons adopter face à certains groupes de pays, de quelle façon nous devons nous occuper des services étrangers de renseignement. Le gouvernement peut, doit et devra établir la totalité des règles d'opération de l'organisme. C'est la différence qui existe entre un organisme de sécurité nationale et un service de police. Le service de police doit suivre des règles. Il a le Code criminel. Quant au service de sécurité, il



[Text]

tion is required to assist the agency in appreciating the context within which national security is to be defined.

**Senator Frith:** Yes, but suppose you make a policy decision to say "The policy of the government is as follows, with reference to such and such a country". He may say "I am going to start collecting information", and the minister might say "Don't do that. Don't collect that information, because that is outside my policy directive". He then says "Perhaps it is, but you cannot override my collecting information". I am saying that it is a pretty big net that you have thrown out if all you want to catch in it is the fish of "Get me the dirt on the opposition". I am not convinced that it is not fine, but it seems to me that there is a bigger issue than the question of using it for partisan purposes. That is related to the earlier part of your answer, namely, that there is a very strong case to be made for widely independent powers for the director—because you have a review mechanism, and therefore you do not need to have him always under the check of the minister, and in many cases it is not desirable that he be under the check of the minister.

**Hon. Mr. Kaplan:** I believe I have succeeded, from your observations, in explaining what is intended by clause 6.

**Senator Frith:** You have, but I am saying that it is much bigger than that.

**Hon. Mr. Kaplan:** I hear your concerns about it. Perhaps those are concerns that relate to language.

**Senator Frith:** It is more than that, Mr. Minister. I am saying, in connection with the example you gave, that this is a much broader net. However, I do not know whether I am concerned. Perhaps I want it to be a much broader net. Perhaps it is good that it should be a broader net.

**Hon. Mr. Kaplan:** I believe it is desirable and essential that there be government input into the policy base on a continuing basis of a national security agency. So I would not want to concede or agree that clause 3 should be enlarged so that the minister cannot tell anything to the agency.

**Senator Frith:** I do not think it needs to be enlarged.

**Hon. Mr. Kaplan:** I would not want to agree with that, because it would not be long before we would need new royal commissions to examine an agency which is unclear about what it should be investigating.

**Senator Frith:** I do not think it needs to be enlarged.

**Hon. Mr. Kaplan:** In response to Senator Kelly's question, I want to characterize clause 6(3)9b). Clause 6(3)(b) exists so that the minister cannot prevent the agency from communicating to government information and intelligence that is gathered by the agency. In other words, if a piece of news is brought to the minister and the agency feel that the Prime Minister should know about it, or that other members of the government should know about it—or that others should know

[Traduction]

faut une direction gouvernementale afin que le service connaisse le cadre dans lequel doit se définir la sécurité nationale.

**Le sénateur Frith:** Oui, mais supposons que vous décidiez que la politique du gouvernement est la suivante en ce qui concerne tel ou tel pays. Il peut dire: «je vais commencer à recueillir des renseignements» et le ministre peut répondre: «Ne faites pas cela. Ne recueillez pas ces renseignements parce que cela ne fait pas partie de la politique». Il peut alors répondre: «Peut-être bien, mais vous ne pouvez pas passer outre à ma décision de recueillir des renseignements». Il me semble que c'est un bien gros filet que vous avez lancé si tout ce que vous vouliez éviter était ce: «Trouvez-moi tout ce que vous pouvez sur l'opposition». Je ne suis pas convaincu que ce ne soit pas la chose à faire, mais il me semble que la question ne se limite pas à l'utilisation à des fins partisans. Elle est liée à ce que vous avez dit précédemment au sujet de l'importance d'accorder une indépendance au directeur puisqu'il y a déjà un comité de surveillance et qu'il n'est donc pas nécessaire qu'il soit toujours sous la surveillance du ministre, ce qui ne serait pas souhaitable dans bien des cas.

**L'honorable M. Kaplan:** Je crois que j'ai réussi, si j'en juge par vos observations, à vous expliquer quelle était l'intention poursuivie par l'article 6.

**Le sénateur Frith:** Vous avez réussi, mais je dis que la question est beaucoup plus vaste que cela.

**L'honorable M. Kaplan:** Je comprends vos inquiétudes à ce sujet. Peut-être que ces inquiétudes sont plus dues au langage.

**Le sénateur Frith:** C'est beaucoup plus que cela, monsieur le ministre. Je veux dire, par rapport à l'exemple que vous avez donné, que c'est un filet beaucoup plus large. Je ne sais pas cependant si cela me préoccupe vraiment. Je voudrais peut-être que le filet soit beaucoup plus grand, peut-être que ce serait très bien ainsi.

**L'honorable M. Kaplan:** Je crois qu'il est souhaitable et essentiel que le gouvernement ait son mot à dire de façon continue dans la politique qui s'applique à un organisme de sécurité nationale. Je ne suis donc pas prêt à accepter que l'article 3 soit modifié afin que le ministre ne puisse plus rien dire à l'organisme.

**Le sénateur Frith:** Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de le modifier.

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne suis pas d'accord sur ce point car cela ne prendrait pas de temps avant qu'on soit obligé de créer de nouvelles commissions royales pour étudier un organisme qui ne sait pas très bien ce sur quoi il doit enquêter.

**Le sénateur Frith:** Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de le modifier.

**L'honorable M. Kaplan:** En réponse à la question du sénateur Kelly, je voudrais expliquer l'alinéa 6(3)b). Cet alinéa existe afin que le ministre ne puisse pas empêcher l'organisme de communiquer au gouvernement les informations et les renseignements qu'il aurait recueillis. Autrement dit, si une information est portée à l'attention du ministre et que l'organisme pense que le Premier ministre devrait la connaître, ou que d'autres membres du gouvernement devraient la connaître,

[Text]

about it—the minister should not be able to say “Bottle that up. I don’t want that to get out”. That again arose from the Australian experience.

Perhaps I could wrap up this issue by pointing out that what we are working toward here is a balance of power to ensure that a safeguard is provided in the very nature of the balance; and the answer that I have given has, in a sense, given me the opportunity to show the importance of considering all of the elements together and not just focusing on one section and saying “Does this section do the whole job?”, because one section alone cannot.

**Senator Balfour:** Mr. Chairman, I want to ensure that I understood the minister’s response to Senator Nurgitz’s line of questioning, in which the Falklands dispute was raised as a hypothetical example, within the context of clause 2(b) of the bill. Within the meaning of that definition, the United Kingdom would be a state allied or associated with Canada whereas, for example, Argentina would not be a state allied or associated with Canada. Therefore, different criteria would apply to the type of activities specified there.

**Hon. Mr. Kaplan:** That expression “allied or associated” can be used in many contexts and in some cases, to use your example, you could say that Canada and Argentina are allied or associated. It would depend on the issue. We might be associated with Argentina in some projects. For example, we recently sold them a Candu reactor. We did not want to restrict our definition of national security only to countries with which we have military treaties or particular treaties of any sort because it might expose us to threats that might exist in relation to other countries with which we have an element of a positive relationship.

**Senator Balfour:** Do you not think that a more precise definition of the expression would be more useful? Do you not see possible difficulties with that expression in the future?

**Hon. Mr. Kaplan:** To pursue your example, we would not want to exclude the recognition which may exist in many senses with another country with which we do not have a normal military treaty.

**Senator Balfour:** But there is virtually no country in the industrialized world with which we are not associated, if you wish to use the meaning of “allied and associated” in that broad embassy in ours. Do you intend the meaning of that phrase to extend that far?

**Hon. Mr. Kaplan:** Not for all purposes but it could for some purposes.

**Senator Balfour:** I am talking about for the purpose of clause 2(b).

**Hon. Mr. Kaplan:** It depends on the nature of the threat that you are talking about. I don’t want to give a specific hypothetical example, but to come back to your example, there are some threats in relation to Argentina that could affect our

[Traduction]

le ministre ne devrait pas pouvoir garder cette information secrète. C’est ce que l’expérience australienne nous a appris.

Peut-être pourrais-je conclure en soulignant que notre objectif est d’établir un certain équilibre des pouvoirs afin qu’une garantie soit fournie par la nature même de cet équilibre. Les réponses que j’ai données m’ont donné l’occasion, en un sens, de démontrer l’importance d’étudier tous les éléments dans leur ensemble et non de concentrer l’attention sur un seul article en se demandant s’il remplira cette fonction. Un article seul ne peut pas le faire.

**Le sénateur Balfour:** Monsieur le président, je voudrais m’assurer que j’ai bien compris les réponses qu’a données le ministre aux questions posées par le sénateur Nurgitz alors que l’exemple de la guerre des Falklands était donné comme hypothèse dans le contexte de l’alinéa 2(b) du projet de loi. Au sens de cette définition, le Royaume-Uni serait un État allié ou associé avec le Canada alors que, par exemple, l’Argentine ne serait pas un État allié ou associé avec le Canada. Par conséquent, des critères différents s’appliqueraient au genre d’activités mentionnées.

**L’honorable M. Kaplan:** L’expression «allié» peut être utilisée dans bien des contextes et dans certains cas, pour reprendre votre exemple, vous pourriez dire que le Canada et l’Argentine sont alliés ou associés. Tout dépend de la question. Nous pouvons être associés à l’Argentine pour certains projets. Par exemple, nous lui avons vendu récemment un réacteur Candu. Nous n’avons pas voulu restreindre notre définition de la sécurité nationale aux seuls pays avec lesquels nous avons des traités militaires ou des traités particuliers parce que cela pourrait nous exposer à des menaces qui peuvent exister par rapport à d’autres pays avec lesquels nous avons un élément de relation positive.

**Le sénateur Balfour:** Ne pensez-vous pas qu’une définition plus précise s’imposerait? Ne prévoyez-vous pas des difficultés avec une telle expression?

**L’honorable M. Kaplan:** Pour reprendre votre exemple, nous ne voudrions pas exclure la reconnaissance qui peut exister de nombreuses manières avec un autre pays avec lequel nous n’aurions pas un traité militaire.

**Le sénateur Balfour:** Il n’y a presque pas de pays, dans ce monde industrialisé, avec lequel nous ne soyons pas associé, si vous voulez utiliser la signification d’allié et associé dans un sens aussi large. C’est une forme d’association en fait de même maintenant une ambassade dans un pays et qu’il en fait de même dans le nôtre. Est-ce que vous iriez aussi loin quant à la signification de cette phrase?

**L’honorable M. Kaplan:** Pas à toutes fins, mais à certaines fins, oui.

**Le sénateur Balfour:** Je veux parler des fins aux termes du paragraphe 2(b).

**L’honorable M. Kaplan:** Tout dépend de la nature de la menace à laquelle vous faites allusion. Je ne voudrais pas donné un exemple hypothétique précis, mais pour en revenir à votre exemple, il existe certaines menaces en ce qui a trait à



[Text]

national security, because of the kind of association we have with that country, and other associations that would not have that effect.

**The Chairman:** It is an interesting example to pursue if we do so hypothetically at least. Canada has non-proliferation agreements. Some nations do not want prescribed agreements but wish to obtain the information that Canada has conveyed to countries under those agreements or under restraints of those agreements. I suppose there is a legitimate function for the government to want to know where its system is leaking in that respect so that it can enforce non-proliferation. I suppose the obvious place to determine that fact is through the security service. I am wondering how to follow up from what you are saying, Senator Balfour, because I think it is a very important point. How do you phrase your concern?

**Senator Balfour:** Perhaps you have just expressed it in a different way.

**Hon. Mr. Kaplan:** Perhaps I can characterize the definition as a dynamic method of recognizing that we can have an association for some purposes with countries with which we do not have a very close relationship. We could still have an association with that country from the point of view of defining a threat.

**The Chairman:** It seems to me, Mr. Minister, that what you are doing is trying to define some of the dynamic situations in clause 2 and other clauses of that kind and then you say, "We cannot do it all because it is dynamic so we are going to have a big system of accountability, checks and what have you that will introduce an element of human control."

**Hon. Mr. Kaplan:** Again, that is quite right. The safeguards that apply to all other aspects of the bill apply here as well. If the security service has some idea of the definition of threat that is unjustified, there will be a review of the definition to assure that they stay on track.

**Senator Balfour:** To draw an extreme hypothetical example, I can see activities influenced by our closest ally, the United States, directed against the Soviet Union which, under this definition would constitute a threat to the security of Canada. That is an extreme example but is that what is intended?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes.

**Senator McIlraith:** Mr. Minister, I want to clarify in my own mind one part of your answer in an earlier discussion with Senator Frith on the subject of accountability. At the present time accountability means the answerability of the minister to the House of Commons, which is the only outside accountability there is. Am I correct in understanding that as a matter of policy the approach now is to in some respects reduce, while preserving it in the main, that accountability by putting other safeguards like the bodies that were described in evidence yesterday such as the inspector general, the review processes

[Traduction]

l'Argentine qui pourraient toucher notre sécurité nationale en raison du genre d'association que nous avons avec ce pays et d'autres associations qui n'auraient pas le même effet.

**Le président:** C'est un exemple fort intéressant si nous nous en tenons toujours aux hypothèses. Le Canada a des accords de non-prolifération. Certaines nations ne veulent pas de tels accords mais veulent obtenir les renseignements que le Canada a fourni en vertu de ces accords ou en vertu des restrictions imposées par ces accords. Je suppose que le gouvernement a une raison légitime de vouloir savoir où peuvent se produire les fuites afin qu'il puisse respecter les accords de non-prolifération. Je suppose que le meilleur endroit pour savoir à quoi s'en tenir est le service de sécurité. Je me demande comment poursuivre à partir de ce que vous disiez, sénateur Balfour, car je pense qu'il s'agit d'une question importante. Comment exprimeriez-vous votre inquiétude?

**Le sénateur Balfour:** Peut-être venez-vous justement de l'exprimer d'une manière différente.

**L'honorable M. Kaplan:** Peut-être pourrais-je dire que cette définition est une méthode dynamique de reconnaître que nous pouvons être associé à certaines fins avec des pays avec lesquels nous n'avons pas des relations très soutenues. Nous pourrions toujours avoir une association avec ce pays à seule fin de définir une menace.

**Le président:** Il me semble, monsieur le ministre, que vous essayez de définir certaines de ces situations dynamiques dans l'article 2 et d'autres articles du même genre et que vous dites ensuite: «Nous ne pouvons pas le faire complètement parce que c'est un processus dynamique alors nous allons établir un énorme système de responsabilité, de vérification et qu'avez-vous à proposer qui puisse introduire un élément de contrôle humain».

**L'honorable M. Kaplan:** Encore une fois, c'est tout à fait exact. Les garanties qui s'appliquent à tous les autres aspects du projet de loi s'appliquent là aussi. Si le service de sécurité donne une définition injustifiée d'une menace, il y aura une révision de la définition afin de veiller à ce qu'il reste sur la bonne voie.

**Le sénateur Balfour:** Pour prendre un exemple hautement hypothétique, je pourrais imaginer une activité influencée par notre plus proche allié, les États-Unis, et dirigée contre l'Union soviétique, activité qui, aux termes de cette définition, poserait une menace à la sécurité du Canada. C'est un exemple extrême, mais est-ce là ce que vous visez?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le ministre, je voudrais clarifier dans mon esprit certains points de la réponse que vous avez faite plutôt à sénateur Frith au sujet de la responsabilité. En ce moment la responsabilité signifie que le ministre doit répondre devant la Chambre des communes, ce qui est la seule responsabilité externe qu'il ait. Dois-je comprendre qu'à présent la tendance est, d'une certaine manière, de réduire, tout en la maintenant dans l'ensemble, cette responsabilité en établissant d'autres garanties comme ce dont il a été question hier, lors des témoignages, l'inspecteur général, les processus

[Text]

and those kinds of mechanisms, in place in an effort to ensure constant vigilance over the activities of the agency?

**Hon. Mr. Kaplan:** I cannot agree that these efforts reduce accountability because, in fact, they increase it in the sense of the annual report of the review committee.

**Senator McIlraith:** I did not say reduce accountability, I said reduce the minister's accountability.

**Hon. Mr. Kaplan:** No, I think it increases the minister's accountability because there will be more data available to Parliament on which to base questions. It is very well to say the minister is accountable now but he is only accountable for things which people are aware of and ask about and even in regard to those questions, if it is against the national security for the minister to give a full answer, Parliament has to accept less of an answer. If the review committee disagrees with the minister about whether revelations of a certain order are threats to the national security, it can put them in the report and that report is the basis for increased accountability by the minister. But there is an important addition to the accountability of the minister, the accountability to judges when warrants are requested and accountability to the inspector general in the sense that the minister is accountable to the auditor of the business or the department because if you don't give an answer to his questions you get a negative audit report. Then there is the review committee.

**Senator McIlraith:** I am afraid that I have not made my point on which I was seeking to get clarification. Accountability to judges is not accountability of the minister. I was not talking about the accountability of the service. I assume from your earlier answer that you were seeking to improve the accountability of the service and that in doing so you provided these other vehicles for accountability rather than the traditional and narrow accountability of the minister. To that extent, you are reducing the accountability of the minister because formerly, to the extent it worked and to the extent it needed improvement, the system was not very effective. So you put these other mechanisms in place. Is that the purpose of the legislation?

**Hon. Mr. Kaplan:** As I have said, I think the minister will have more cases of accountability in the house as a result of this bill than he does now. But I certainly agree with you that a whole new bank of accountability machinery will be there that is not there today.

**Senator McIlraith:** Well, that is the accountability, for instance, of the inspector general, whose report will be submitted to Parliament. That is not the minister. The minister is the mechanic who delivers the thing to the house.

**Hon. Mr. Kaplan:** When it is delivered to Parliament, it is not the inspector general who gets questioned. He may be questioned in a committee of Parliament, but in Question Period the minister is the one who will receive those questions.

[Traduction]

de surveillance et ce genre de mécanismes, en vue d'assurer une vigilance constante sur les activités de l'organisme?

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne peux pas être d'accord lorsque vous dites que la responsabilité sera réduite car, en fait, elle est accrue en raison du rapport annuel du comité de surveillance.

**Le sénateur McIlraith:** Je n'ai pas dit qu'ils réduisaient la responsabilité, j'ai dit qu'ils réduisaient la responsabilité du ministre.

**L'honorable M. Kaplan:** Non, je crois que c'est tout le contraire car le Parlement aura accès à de plus nombreuses données sur lesquelles fondées les questions. Il est très juste de dire que le ministre est responsable à présent, mais il est seulement responsable de choses dont les gens sont au courant et même en ce qui a trait à ces questions, s'il est contraire à la sécurité nationale que le ministre fasse une réponse complète, le Parlement doit se contenter d'une réponse très partielle. Si le comité de surveillance n'est pas d'accord avec le ministre sur la question de savoir si certaines révélations posent une menace à la sécurité nationale, il peut l'inscrire dans son rapport, ce qui accroît la responsabilité du ministre. Il y a aussi une importante addition à la responsabilité du ministre car désormais il est responsable devant les juges lorsque des mandats sont exigés, il est responsable devant l'inspecteur général dans le sens qu'il est responsable devant le vérificateur de l'affaire ou du service car si vous ne donnez pas une réponse satisfaisante à ses questions vous aurez un rapport de vérification négatif. Il y a aussi le comité de surveillance.

**Le sénateur McIlraith:** J'ai bien peur de ne pas avoir exprimé clairement le point sur lequel j'essaie d'obtenir des éclaircissements. Responsabilité envers un juge n'est pas responsabilité d'un ministre. Je ne parlais pas de la responsabilité du service. Je suppose, à partir de vos réponses précédentes, que vous avez cherché à améliorer la responsabilité du service et ce faisant vous avez établi ces autres instruments de responsabilité plutôt que la responsabilité traditionnelle et étroite du ministre. Dans cette mesure, vous avez réduit la responsabilité du ministre parce qu'auparavant elle n'était pas très efficace et qu'il fallait l'améliorer. Vous avez donc établi d'autres mécanismes. Est-ce l'objet de ce projet de loi?

**L'honorable M. Kaplan:** Comme je l'ai dit, je pense que le ministre aura plus d'occasions de répondre devant la Chambre qu'il n'en a eu jusqu'à présent. Je suis cependant d'accord avec vous sur le fait qu'il y aura de tous nouveaux mécanismes de responsabilité qui n'existaient pas auparavant.

**Le sénateur McIlraith:** Bien sûr, il y aura la responsabilité de l'inspecteur général, par exemple, dont le rapport sera présenté devant le Parlement. Ce n'est pas celle du ministre. Le ministre ne fera que présenter le rapport devant la Chambre.

**L'honorable M. Kaplan:** Lorsqu'il est présenté devant la Chambre, ce n'est pas l'inspecteur général qui est interrogé. Il se peut qu'il soit interrogé par un comité du Parlement, mais à la période des questions, c'est le ministre qui doit répondre.



[Text]

**The Chairman:** Senator McIlraith, you may remember that yesterday you raised a question with regard to disclosure to the government and whether the minister was in any position to at least direct that disclosure. We put that item aside when questioning Mr. Finn, because you intended to return to the minister on it.

**Senator McIlraith:** I thought we could return to it when we dealt with the bill proper, but there is clearly a case where the minister cannot prevent the director from disclosing information to another minister, when it may be highly desirable for the director not to disclose that information for reasons of some current operation. There may be very good reasons. That minister, of course, is no longer answerable in the house, because he merely says, "Well, I cannot direct him not to report it." You have lessened his accountability to the house there, clearly. His answer is quite simple. He just refers to the clause of the bill and says, "I cannot give such a direction to my director."

**Hon. Mr. Kaplan:** Well, in that sense you are referring to the balance.

**Senator McIlraith:** Yes, the balance. You are seeking to provide more and better accountability by a different balance. That is my point. Is that a fair comment?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, it is a fair comment. The minister would still be obliged to answer questions in the house and to receive questions on those subjects in the house.

**Senator McIlraith:** Oh, yes, but the answer is ready-made.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, I am sorry to be continuously returning to the question of control, but I still have some concern in that respect.

I am very reassured, Mr. Minister, by your outline of what is meant in this bill. I think it is excellent. My concern is still on clause 6. Consider for a moment a circumstance in which the inspector general reports to either the Deputy Solicitor General or to the Solicitor General that the director is on a track he does not think is appropriate. How does the director become advised that he should stop, because under section 6 you cannot stop him? Who can?

**Hon. Mr. Kaplan:** Well, the director must be very sensitive to the views of the review committee.

**Senator Kelly:** But he does not have to take direction from them.

**Hon. Mr. Kaplan:** No, he does not have to take direction from them.

**Senator Kelly:** In fact, he does not have to take direction from anyone.

**Hon. Mr. Kaplan:** Well, you may be dealing there, and I suspect you would be, with conduct which could justify his dismissal.

[Traduction]

**Le président:** Sénateur McIlraith, vous vous souviendrez qu'hier vous avez soulevé une question au sujet de la communication des renseignements au gouvernement et vous avez demandé si le ministre était en mesure de diriger cette communication. Nous avons laissé de côté cette question, lors du témoignage de M. Finn, parce que vous aviez l'intention de la poser au ministre.

**Le sénateur McIlraith:** Je pensais que nous pourrions y revenir lorsque nous étudierons le projet de loi en soi, mais il apparaît certain qu'un ministre ne peut empêcher le directeur de communiquer une information à un autre ministre alors qu'il pourrait être hautement souhaitable que le directeur ne communique pas cette information en raison des impératifs d'une opération en cours. Il se peut qu'il y ait d'excellentes raisons. Le ministre n'est alors plus responsable devant la Chambre puisqu'il n'a qu'à répondre: «Je ne peux pas lui ordonner de ne pas la communiquer». Vous avez diminué sa responsabilité devant la Chambre, cela me paraît évident. Il lui est très facile de répondre qu'aux termes de l'article du projet de loi il ne peut pas donner un tel ordre au directeur.

**L'honorable M. Kaplan:** En un sens, vous faites allusion à l'équilibre.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, l'équilibre. Vous essayez d'assurer une plus grande et plus complète responsabilité avec un équilibre différent. C'est ce que je voulais dire. Cette observation est-elle juste?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, votre observation est juste. Le ministre aura toujours à répondre aux questions de la Chambre et la Chambre pourra toujours poser des questions sur ces sujets.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, mais la réponse est toute faite.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, je m'excuse de toujours en revenir à la question des contrôles mais j'ai encore quelques inquiétudes à cet égard.

Monsieur le ministre, ce que vous avez dit au sujet de ce qu'on a voulu dire dans le projet de loi m'a rassuré. Je pense que c'est très bien. L'article 6 cependant me cause encore des problèmes. Considérons pour un moment le cas où l'inspecteur général rapporte au solliciteur général adjoint ou au solliciteur général que le directeur se dirige dans une voie qu'il considère peu appropriée. Comment fait-on savoir au directeur qu'il doit s'arrêter, car aux termes de l'article 6 vous ne le pouvez pas? Qui le peut?

**L'honorable M. Kaplan:** Le directeur doit être très sensible aux vues du comité de surveillance.

**Le sénateur Kelly:** Mais il n'a pas à recevoir d'ordres du comité.

**L'honorable M. Kaplan:** Non, il n'a pas à recevoir d'ordres du comité.

**Le sénateur Kelly:** En fait, il n'a pas à recevoir d'ordres de qui que ce soit.

**L'honorable M. Kaplan:** Il me semble que vous parlez là d'une conduite qui pourrait entraîner sa démission.

[Text]

**Senator Flynn:** How would you do that?

**Senator Kelly:** I am not saying this necessarily concerns me, but this seems to be the way it is.

**Hon. Mr. Kaplan:** What you are doing is examining the logic of the bill. That is exactly the way that type of hypothetical problem was intended to be resolved.

**The Chairman:** That goes back to the point I was trying to make earlier, which interests me a lot in the sense that you have a situation in which you cannot define all circumstances so you lay down a certain structure under clause 2 and then you build in a situation of human judgment and then provide for accountability of that judgment. You then have a pre-audit and a post-audit and, if somewhere along the line it does not work, I suppose you fire somebody. The only thing missing from all of this is the mechanism: How do you fire somebody? What is the answer?

**Hon. Mr. Kaplan:** The answer is that he holds office during good behaviour.

**The Chairman:** So then you fire him and you have a big debate.

**Senator Godfrey:** I should like to express the same concerns raised originally by Senator Frith. When I look at subclause 3 and think of a "particular group of persons," that would apply to the KGB agents. They are a particular group of persons. I don't want to get into a big argument, but looking at it just from a drafting point of view, paragraph (b) gives the director the complete power not to tell the government or anybody else a damn thing. He can just thumb his nose, and that is it, except for the review committee. That is my concern.

**Hon. Mr. Kaplan:** With respect, Senator Godfrey, can you improve the language to give effect to the intention the government has in this paragraph? I feel that it is met by the present language, but I concede to you that there was a lot of internal discussion leading to this. It might have been different, if more time had been spent on it. That is one of the main roles the Senate may choose to play. A group of persons is a group in a much narrower sense than to say the whole of the KGB, for example, but there you are.

**Senator Godfrey:** Well, that is a problem.

**Senator Frith:** Under this legislation the director will be a very independent person.

**Hon. Mr. Kaplan:** He should have a sense of independence as well.

**The Chairman:** I suppose in a sense the security service would have a responsibility to ensure that certain information reached the Attorney Gen for purpose of prosecution or to ensure, if a government of a province were vitally involved, that it reached them.

What you are trying to do, Minister, is to ensure that that cannot stop with the disclosure to the Solicitor General.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Comment procéderiez-vous?

**Le sénateur Kelly:** Je ne peux pas dire que cela m'inquiète particulièrement, mais il me semble que c'est le cas.

**L'honorable M. Kaplan:** Vous touchez là à la logique du projet de loi. C'est exactement de cette manière que ce genre de problème hypothétique devait être résolu.

**Le président:** Nous touchons à un point que j'ai essayé d'aborder il y a quelques instants et qui m'intéresse énormément car vous avez là une situation dont vous ne pouvez pas définir toutes les circonstances alors vous prévoyez un certain cadre, aux termes de l'article 2, vous faites ensuite intervenir le jugement individuel et vous prévoyez ensuite une forme de responsabilité pour ce jugement. Vous avez donc une pré-vérification, puis une post-vérification et si, au long de ce parcours, quelque chose ne fonctionne pas, je suppose que vous renvoyez quelqu'un. La seule chose qui manque dans tout cela c'est le mécanisme: comment renvoyez-vous quelqu'un? Quelle est la réponse?

**L'honorable M. Kaplan:** La réponse est qu'il occupe le poste tant que sa conduite est irréprochable.

**Le président:** Puis, vous le renvoyez et vous suscitez un débat général.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais exprimer la même inquiétude que celle formulée précédemment par le sénateur Frith. Lorsque j'examine le paragraphe (3) et pense à un «groupe de personnes», je suppose que cela s'applique aux agents du KGB. Il s'agit bien d'un groupe de personnes. Je ne voudrais pas commencer un long débat, mais il me semble que l'alinéa b) donne au directeur les pleins pouvoirs de ne rien révéler au gouvernement ou à qui que ce soit. Il peut refuser de parler, sauf au comité de surveillance. C'est ce qui m'inquiète.

**L'honorable M. Kaplan:** Avec tout le respect que je vous dois sénateur Godfrey, pouvez-vous améliorer le langage afin de rendre plus claires les intentions du gouvernement en ce qui a trait à cet alinéa? Il me semble que les termes sont clairs, mais je dois admettre que nous avons eu de longues discussions à ce sujet. Il se peut qu'il eut été différent si nous y avions passé plus de temps. C'est un de ces rôles importants que le Sénat pourrait jouer. Un groupe de personnes est un groupe dans un sens plus restreint que le KGB tout entier, par exemple, mais c'est tout ce que je peux dire.

**Le sénateur Godfrey:** Voilà toute la question.

**Le sénateur Frith:** Aux termes de ce projet de loi, le directeur sera une personne très indépendante.

**L'honorable M. Kaplan:** Il doit aussi avoir un sentiment d'indépendance.

**Le président:** Je suppose qu'en un sens, le service de sécurité aurait la responsabilité de veiller à ce que certains renseignements soient communiqués au procureur général à des fins de poursuite ou de veiller à ce que le gouvernement d'une province, qui serait directement concernée, soit mis au courant.

Ce que vous essayez de faire, monsieur le ministre, c'est que cela ne s'arrête pas à une communication au solliciteur général.



[Text]

**Senator Godfrey:** But he cannot force it, either. He can say, "Look, you have to show the Attorney Gen of that department."

**The Chairman:** It is good wording.

**Hon. Mr. Kaplan:** Clause 6 is there, in a sense, because of the concern that the new agency might be characterized as a political arm of the government, as a political police force, a secret army of the Solicitor General, or because of all of the kinds of possibilities that could exist for abuse in an agency that did not have clause 6. Clause 6 is there and provides its own balance. As Senator McIlraith noted, it does provide, and is intended to provide, reassurance to Canadians that the service is not and cannot be a political arm of the government.

**The Chairman:** Senator Godfrey, you said you intended to open a new avenue for us. Why don't you?

**Senator Godfrey:** Senator Frith said that I was an expert on the McDonald Commission. I am no expert on that. That is why I asked the questions. I do know something about regulations, however.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, you are an expert on that, senator.

**Senator Godfrey:** As you know, I have a motion in the Senate which would empower the joint committee to alert committees as to enabling clauses. So far we have not the power, but this committee has me on it so I am performing my function right now in alerting the committee. I don't want to get into an argument, though.

First of all, I should like to draw your attention to the enabling clause in section 8(3)(c), which says:

(c) generally for the efficient administration and good management of the Service.

That is a very broad power indeed. In that connection I should like to draw your attention to the cabinet directive approved on April 16, 1981, on regulations which said:

When bestowing the power to make regulations upon a person or rulemaking authority, care must be taken to ensure that the statute is not couched in unnecessarily wide terms.

Clause 34 of the bill states:

The functions of the Review Committee are

(a) to review generally the performance by the Service of its duties and functions and, in connection therewith—

Those duties and functions are issued by the minister.

I suggest for your consideration that the Review Committee should also be given the specific task of reviewing the regulations which will be passed. I say that because the government has very broad powers under clause 8(c) and under 27(b) of the Statutory Instruments Act to prevent not only the publication but the disclosure of the regulations which will be passed. So, nobody will even know what regulations are passed.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Mais il ne peut pas non plus l'obliger. Il peut dire: «Vous devez les communiquer au procureur général de ce ministère».

**Le président:** Les termes sont bien choisis.

**L'honorable M. Kaplan:** L'article 6 existe, en un sens, parce que nous avons voulu éviter que l'organisme passe pour l'arme politique du gouvernement, pour une force de police politique, pour l'armée secrète du solliciteur général, en raison de toutes les possibilités d'abus qui pourraient exister si l'article 6 n'était pas là. Mais l'article 6 existe et prévoit un certain équilibre. Comme le faisait remarquer le sénateur McIlraith, il est là pour garantir aux Canadiens que l'organisme ne sera pas une arme politique du gouvernement.

**Le président:** Sénateur Godfrey, vous avez dit que vous aviez l'intention d'ouvrir de nouvelles voies. Allez-y.

**Le sénateur Godfrey:** Le sénateur Frith a dit que j'étais un spécialiste de la Commission McDonald. Ce n'est pas vrai du tout. C'est pourquoi je pose toutes ces questions. Toutefois, je connais assez bien les règlements.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, vous êtes un spécialiste dans ce domaine, sénateur.

**Le sénateur Godfrey:** Comme vous le savez, j'ai déposé une motion au Sénat qui vise à donner au comité mixte le pouvoir d'alerter les comités au sujet des dispositions habilitantes. Jusqu'à maintenant nous n'avons pas ce pouvoir, mais étant donné que je siége à ce comité, je vais donc en profiter pour attirer votre attention sur ce sujet.

Tout d'abord, je voudrais attirer votre attention sur la disposition habilitante prévue à l'alinéa 8(3)c) qui se lit comme suit:

c) sur toute autre question nécessaire à la saine gestion du Service et à l'efficacité de son administration.

C'est un pouvoir extrêmement large. A cet égard, je voudrais attirer votre attention sur une directive du Cabinet, approuvée le 16 avril 1981, au sujet des règlements, où il est dit:

Lorsqu'on confère un pouvoir d'édicter un règlement à une personne ou à une autorité de réglementation, il faut veiller à ce que le règlement ne soit pas rédigé en des termes trop vagues.

Il est dit à l'article 34 du projet de loi:

Le comité de surveillance a les fonctions suivantes:

a) surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions et, à cet égard:

Ces fonctions et ces tâches sont celles que donne le ministre.

Je suggère à votre attention que le comité de surveillance devrait aussi avoir la tâche de surveiller les règlements qui seront adoptés. Je le suggère parce que le gouvernement a de très larges pouvoirs aux termes de l'alinéa 8c) et en vertu de l'alinéa 27b) de la Loi sur les taxes réglementaires, lesquels pouvoirs lui permettent d'empêcher non seulement la publication mais aussi la communication des règlements qui seront

[Text]

The Review Committee is given the power in clause 36 to ensure that the regulations and general directions issued by the minister are carried out. So the Review Committee at least looks at the regulations, but there is not a specific task for them to review the regulations which the government has the power to pass in secret.

**The Chairman:** Can the government not disclose a regulation?

**Senator Godfrey:** In connection with section 27 of the Statutory Instruments Act, only when security is involved. If my recollection is correct, if security, international relationships, and so forth, are involved, it has the power to do that. I have not looked at the particular section this morning because I did not have the time, but I believe that when security is involved the government has that power, if it wants to exercise that power.

A further thing I should point out is that clause 8(1)(b) states:

subject to the regulations—

—and I am not sure what is meant by that.

(i) to exercise the powers and perform the duties and functions of the Treasury Board relating to personnel management under the *Financial Administration Act*, and

(ii) to exercise the powers and perform the duties and functions assigned to the Public Service Commission by or pursuant to the *Public Service Employment Act*.

Part of that power is to make regulations. So, in effect, those two clauses can be read as giving the director the power to make those regulations.

At this point I am simply alerting the members of the committee that these are things that should be looked into.

You have this power to make regulations for the general efficiency and good management of the service, but what do you have in mind, and are you prepared to show the members of the committee a draft of the regulations you intend to pass so that the members of the committee can have an opportunity to study them as they are studying the bill? There is precedence for that. That occurred in the past when other committees of the Senate were studying legislation.

**The Chairman:** I thought you were going to refer to the regulation-making provision under which they now operate under the RCMP Act. Were you really looking for a barn-door provision?

**Senator Godfrey:** I apologize for overlooking that. Clause 60(1) states:

All orders, rules, regulations and other statutory instruments in force on the coming into force of this section that are made under the *Royal Canadian Mounted Police Act* as they apply to the security service continue in force thereafter in respect of the Service as if they were made

[Traduction]

adoptés. Ainsi personne ne peut savoir quels règlements ont été adoptés.

Le comité de surveillance a, aux termes de l'article 36, le pouvoir de veiller à ce que les règlements et les instructions générales données par le ministre soient appliqués. Le comité de surveillance peut au moins prendre connaissance des règlements, mais il n'est pas chargé de surveiller les règlements que le gouvernement a le pouvoir de faire adopter en secret.

**Le président:** Le gouvernement peut-il ne pas révéler un règlement?

**Le sénateur Godfrey:** Aux termes de l'article 27 de la Loi sur les textes réglementaires, il peut le faire uniquement lorsqu'il s'agit d'une question de sécurité. Si ma mémoire est bonne, s'il s'agit de sécurité, de relations internationales, etc. il a le pouvoir de le faire. Je n'ai pas vérifié cet article précis ce matin car je n'en ai pas eu le temps, mais je crois que lorsque la sécurité est en cause, le gouvernement a ce pouvoir, s'il veut l'exercer.

Un autre point sur lequel je veux attirer votre attention est l'alinéa 8(1)b) où il est écrit:

b) sous réserve des règlements:

et je ne suis pas sûr de ce que l'on entend par là.

i) d'exercer les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du trésor par la Loi sur l'administration financière en cette matière,

ii) d'exercer les pouvoirs et fonctions conférés à la Commission de la Fonction publique en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

Il s'agit en partie du pouvoir d'établir des règlements. On peut donc en conclure que ces deux articles donnent au directeur le pouvoir d'établir ces règlements.

Pour l'instant, je veux tout simplement souligner aux membres du comité que ce sont des questions qui valent qu'on s'y arrête.

Vous avez ce pouvoir d'établir des règlements pour l'efficacité et la saine gestion du service, mais que visez-vous et êtes-vous prêt à montrer aux membres du comité une ébauche des règlements que vous avez l'intention de faire adopter afin que le comité ait l'occasion de les étudier comme il étudie le projet de loi? Il existe des précédents dans ce domaine. C'est déjà arrivé lorsque d'autres comités du Sénat étudiaient des projets de loi.

**Le président:** Je croyais que vous aviez l'intention de vous référer à la disposition qui permet d'établir des règlements dans la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada. Ne cherchiez-vous pas une disposition qui ouvre tout grande les portes?

**Le sénateur Godfrey:** Je m'excuse d'avoir oublié de mentionner ce point. Le paragraphe 60(1) dit ceci:

S'ils sont encore valides à l'entrée en vigueur du présent article, les décrets, arrêtés, ordonnances, règles, règlements et autres textes réglementaires pris sous le régime de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada demeurent valides à l'égard du Service dans la mesure où ils



## [Text]

under this Act until they expire or are revoked or replaced pursuant to this Act.

I think that the members of the committee should be provided with a copy of those regulations so that we will know what it is we are improving and enshrining. In fact, because of the wording of that clause, that means that one probably could attack the validity of the regulations which are to be passed under the RCMP Act, but not under the provisions of this bill because they are probably in force until they are declared invalid by a court of competent jurisdiction.

**The Chairman:** Is there some provision, Senator Godfrey, whereby this committee can hand over to your committee the work which you have described?

**Senator Godfrey:** Well, we could ask the former Gen Counsel of that committee to appear before this committee, Mr. Graham Eglington.

**Hon. Mr. Kaplan:** I have noted all of the problems you have raised. I can tell you that work is well under way to prepare regulations and directives appropriate for the new agency.

During the latter part of your question I asked my officials whether any of those were confidential. I do not see why the vast majority should be. In fact, they are public records under the RCMP Act. In that regard I am talking about grievance procedures, appeals of decisions, descriptions of duties and various offices, discipline, and so forth.

It will be our intention to make public, as these things are developed, as much of them as national security permits, and in connection with those that are not made public, I think the safeguards which you have suggested—which are improvements to the bill—should be implemented.

I would be anxious to have you continue that line of examination to ensure that those that do not receive public and parliamentary scrutiny should be covered by the Review Committee.

**Le sénateur Flynn:** Nous savons que le ministre s'exprime très bien en français, et c'est pour cette raison que j'ai pensé qu'on lui offrirait l'occasion de nous le démontrer. Je ne sais pas vraiment si c'est à lui que je devrais poser ma question; c'est en regard du mandat, et je mentionne l'article 18, où l'on dit ceci:

Le Service peut, dans le domaine de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada, prêter son assistance . . .

Alors, en vertu de cette disposition-là, le Service peut entrer dans tous les domaines, domaines qui ne sont pas reliés du tout à la sécurité du Canada, dans un domaine qui, normalement, relève des opérations des ambassades et des ministères des Affaires extérieures.

## [Traduction]

concernent les services de sécurité comme s'ils avaient été pris en vertu de la présente loi, jusqu'à leur cessation d'effet ou jusqu'à ce qu'ils soient abrogés ou remplacés en vertu de la présente loi.

Je pense que les membres du comité devraient recevoir des exemplaires de ces règlements afin que nous sachions ce que nous améliorons et insérons. En fait, étant donné les termes de l'article, cela signifie qu'on pourrait sans doute attaquer la validité des règlements qui seront adoptés en vertu de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, mais pas ceux adoptés en vertu des dispositions du projet de loi car ils seront probablement en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient déclarés nuls par un tribunal de la juridiction concernée.

**Le président:** Existe-t-il une disposition, sénateur Godfrey, qui permettrait au comité de confier à votre comité le travail que vous venez de décrire?

**Le sénateur Godfrey:** Nous pourrions demander à l'ancien avocat général du comité de comparaître devant ce comité, M. Graham Eglington.

**L'honorable M. Kaplan:** J'ai pris note de tous les problèmes que vous venez de mentionner. Je puis vous dire que le travail est très avancé en ce qui a trait à la préparation des règlements et des directives appropriés pour le nouvel organisme.

Pendant la dernière partie de votre question, j'ai demandé à mes hauts fonctionnaires si certains d'entre eux étaient confidentiels. Je ne vois pas pourquoi la grande majorité le serait. En fait, ils font partie des dossiers publics aux termes de la Loi sur la G.R.C. Je veux parler des procédures de grief, des appels des décisions, des énoncés de fonctions et de tâches, de la discipline, etc.

Nous avons l'intention de rendre public, au fur et à mesure qu'ils sont élaborés, le plus grand nombre d'entre eux dans les limites imposées par la sécurité nationale. Quant à ceux que nous ne pouvons rendre publics, je pense que les garanties que vous avez suggérées, qui sont des améliorations au projet de loi, devraient être adoptées.

Il serait souhaitable que vous continuiez l'étude en ce sens afin de veiller à ce que ceux qui ne reçoivent pas l'attention du public ou du Parlement soient étudiés par le comité de surveillance.

**Senator Flynn:** We know that the Minister can express himself very well in French, which is why I felt that we should give him an opportunity to demonstrate his ability to us. I really do not know whether I should put my question to him; it concerns the mandate, and I refer to section 18, which reads as follows:

The Service may, in relation to the defence of Canada or the conduct of the external affairs of Canada, assist . . .

Under this provision, the Service may enter into all areas, areas which are quite unrelated to the security of Canada, and into an area which is normally the preserve of the activities of embassies and departments of External Affairs.

[Text]

Je trouve que l'on ouvre une grande porte, surtout que les termes du paragraphe b) de la définition des menaces envers la sécurité du Canada, qui est très générale. L'on y parle des activités d'origine étrangère qui touchent le Canada ou s'y déroulent, et qui sont préjudiciables à ses intérêts ou à ceux des Etats alliés ou associés avec lui, qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces,—même pas des menaces physiques,—envers qui que ce soit.

Si je prends ces deux dispositions, je pense que le Service a toute la latitude de s'engager dans les domaines très éloignés du domaine de la sécurité réelle, substantielle, si vous voulez, du Canada.

Je vous demandais si ces dispositions ont été demandées par le ministère des Affaires extérieures, ou si c'est le ministère du solliciteur général ou celui de la Justice qui ont fait englober ce que je considère être complètement en-dehors de la responsabilité normale du Service?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, je suis d'accord avec les dernières remarques; je note que c'est un mandat supplémentaire, diffèrent de celui qui relève de la sécurité du Canada. J'aimerais prendre une suggestion que vous avez faite, qui était en tout cas ma position, qu'un de mes collègues des Affaires extérieures vienne devant votre comité. Je n'ai pas eu l'occasion, depuis votre demande d'hier, de parler au secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, qui est maintenant hors du pays. Quand il reviendra, je vous assure qu'on aura un représentant ministériel qui discutera de la section 18.

**Le sénateur Flynn:** Vous-même, comme responsable vis-à-vis du Parlement et du cabinet, de ce Service de sécurité, ne trouvez-vous pas dangereux que l'on aille étendre le mandat de ce Service à un domaine qui n'est vraiment pas relié et qui peut permettre à ce Service d'avoir des activités très difficiles à contrôler?

**L'honorable M. Kaplan:** Sauf que le Service a le pouvoir de refuser les demandes.

**Le sénateur Flynn:** Je comprends, mais quand on a le pouvoir de faire quelque chose, il est rare qu'on ne s'en serve pas.

**L'honorable M. Kaplan:** Aussi, je note qu'on a tout le processus de révision et de contrôle qui existe dans le mandat propre du Service, qui est en place, et qui peut contrôler aussi tous ces services dans le mandat supplémentaire proposé dans la section 18.

**Le sénateur Flynn:** Mais le Comité de surveillance ne peut pas dire au Service: «Vous ne pouvez pas faire ça», puisque l'article 18 le lui permet spécifiquement et que la définition de «menaces» est très vaste. Le comité de surveillance peut reconnaître qu'il serait mieux que le Service ne le fasse pas, mais il ne peut pas dire que c'est illégal pour le Service de le faire, puisque la loi le permet.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, mais ce n'est pas un contrôle dans le droit de refus dont je parle, je parle des autres contrôles.

**Le sénateur Flynn:** Comme quoi?

[Traduction]

I believe that we are opening the door very wide, especially in terms of sub-section b) of the definition of threats to the security of Canada, which is couched in very general terms. The sub-section refers to activities of foreign origin which affect or take place in Canada and which are prejudicial to the interests of Canada or to those of allied or friendly nations and which are clandestine or covert or constitute a threat—even if not a physical threat,—to any party.

In looking at these two provisions, I think that the Service has complete freedom to become involved in areas which are very far removed from the area of Canada's real, or if you will, substantive, security.

I asked you whether these provisions were requested by the Department of External Affairs, or if the departments of the Solicitor General or Justice included what I consider to be completely outside the Service's normal responsibilities?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, I agree with your last comments; I realize that this is an additional mandate which is separate from the one involving the security of Canada. I would like to reiterate one of the suggestions you made, which reflects my own position, namely one of my colleagues from External Affairs appear before your committee. I have not had the opportunity, subsequent to your request yesterday, of speaking to the Secretary of State for External Affairs, who is at present out of the country. When he returns, however, I can assure you that a representative of his department will comment on section 18.

**Senator Flynn:** As the Minister responsible for the security service to Parliament and to Cabinet, do you not think it dangerous to extend the mandate of the Service into an area which is not really related and which could allow the Service to become involved in activities which would be very difficult to control?

**Hon. Mr. Kaplan:** Except that the Service has the power to refuse such requests.

**Senator Flynn:** I understand, but when the power to do something exists, it is rare that no use is made of it.

**Hon. Mr. Kaplan:** I also note that the whole process of review and control which exists within the Service's specific mandate, could also be used to control all the activities referred to in the additional mandate proposed in section 18.

**Senator Flynn:** However, the Review Committee cannot say to the Service: "You cannot do that", since section 18 specifically allows it to do so and the definition of "threats" is very broad. The Review Committee may find that it would be better if the Service did not do it, but it cannot say that it is illegal for it to do so, since the Act permits it.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, but I am not talking about a control inherent in the right to refuse, but of other controls.

**Senator Flynn:** Such as what?



[Text]

**L'honorable M. Kaplan:** Comme décision du comité de surveillance, de l'inspecteur général . . .

**Le sénateur Flynn:** Mais l'inspecteur général ne peut pas dire que c'est contraire à la loi?

**L'honorable M. Kaplan:** Non, mais ce n'est pas son seul mandat. Il peut aussi dire que c'est accessible ou que ce n'est pas raisonnable.

**Le sénateur Flynn:** Oui, il peut dire que le Parlement devrait changer la loi; il ne peut pas dire que le Service ne peut pas le faire.

**L'honorable M. Kaplan:** Non, mais le Service peut refuser.

**Le sénateur Flynn:** Bien, je ne sais pas s'il peut refuser, puisque c'est dans son mandat, de façon très explicite. Est-ce qu'il pourrait refuser de faire des enquêtes dans des domaines qui se rattachent à la sécurité du Canada? Voulez-vous dire que le Service pourrait dire: «Moi, je n'agis pas»?

**L'honorable M. Kaplan:** Si cela constitue une menace ça relève du mandat principal.

**Le sénateur Flynn:** Il n'est pas question de menaces dans l'article 18.

**L'honorable M. Kaplan:** Je comprends que, dans ce cas, il peut refuser.

**Le sénateur Flynn:** Sous quel prétexte?

**L'honorable M. Kaplan:** Il peut refuser; il n'a pas besoin, sous cette modalité, d'accepter; ils ont le droit et le pouvoir.

**Le sénateur Flynn:** Je ne vois pas où le Service, quand on lui confie cette tâche spécifique, puisse dire: «Je ne remplis pas cette tâche».

**L'honorable M. Kaplan:** J'aimerais que vous ayez le témoignage du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, pour expliquer les objectifs du gouvernement dans ce domaine-là, et les critères qui vont s'appliquer aux demandes pour renseignements et pour l'aide du Service.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais ma question à vous est si vous ne trouvez pas dangereux pour votre responsabilité spécifique, qui est la sécurité du Canada dans le sens strict du mot, que l'agence ait des responsabilités qui sont en-dehors de votre responsabilité normale à vous?

**L'honorable M. Kaplan:** Je dirais non, parce que le droit de refuser reste compris dans la section.

**Le sénateur Flynn:** Quant à moi, je considère que le droit de refuser n'est pas évident ici.

**L'honorable M. Kaplan:** Il y a une deuxième loi, la Loi sur les affaires extérieures, et on doit demander au ministre ce qu'il doit faire dans ce domaine, parce que c'est seulement une clause supplémentaire, ici, n'est-ce pas?—Si je peux faire un contraste entre le contenu des sections 14 et 18, dans la section 14 le Service est obligé de recueillir et analyser, quand cela relève des menaces, et en contraste, on voit à la section 18, le pouvoir, qui est très différent.

**Le sénateur Flynn:** Quand vous vous référez à l'article 14, le paragraphe (2) laisse une grande porte ouverte, une porte de grange, comme dirait peut-être notre président; on y dit ceci:

[Traduction]

**Hon. Mr. Kaplan:** Such as a decision of the Review Committee, or of the Inspector Gen . . .

**Senator Flynn:** But the Inspector Gen cannot say that it is against the law?

**Hon. Mr. Kaplan:** No, but that is not his only mandate. He can also say that it is accessible or unreasonable.

**Senator Flynn:** Yes, he can say that Parliament should change the law; but he cannot say that the Service may not do it.

**Hon. Mr. Kaplan:** No, but the Service can refuse.

**Senator Flynn:** Well, I don't know whether the Service can refuse, since it is in its mandate, stated quite explicitly. Can it refuse to carry out investigations in areas which are really related to the security of Canada? Do you mean that the Service could say: "We will not act"?

**Hon. Mr. Kaplan:** If it constitutes a threat it is covered by the main mandate.

**Senator Flynn:** Section 18 does not mention threats.

**Hon. Mr. Kaplan:** I understand that, in this case, it could refuse.

**Senator Flynn:** On what grounds?

**Hon. Mr. Kaplan:** It can refuse; it is not required to accede under this provision; they have the right and the power.

**Senator Flynn:** I do not see how the Service, if given this specific task, can say: "I will not carry out this Task".

**Hon. Mr. Kaplan:** I would like you to hear the Secretary of State for External Affairs to explain the Government's objectives in this area and the criteria which will be applied to request for information and assistance made to the Service.

**Senator Flynn:** Yes, but my question to you is whether you do not believe it constitutes a danger in terms of your specific responsibility, which is for Canada's security in the strict sense of the word, that the agency will have responsibilities which are outside your own normal responsibilities?

**Hon. Mr. Kaplan:** I would say no, because the section contains the right to refuse.

**Senator Flynn:** I do not believe that the right to refuse is evident here.

**Hon. Mr. Kaplan:** There is another act, the External Affairs Act, and the Minister should be asked what must be done in this area, since here it is merely an additional clause.—If I may draw a comparison between the content of sections 14 and 18: in section 14 the Service is obliged to gather and analyze with regard to threats, whereas the power is very difficult with regard to section 18.

**Senator Flynn:** When you refer to section 14, subsection (2) leaves the door wide open—a barn door, as the Chairman might say—where it states:

*[Text]*

La présente loi n'a pas pour effet d'empêcher le Service de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada et des événements qui peuvent influencer sur celle-ci.

Il peut peut-être refuser, mais il peut aussi se servir de ce pouvoir-là.

**L'honorable M. Kaplan:** Ceci ne justifie pas les enquêtes. Ceci justifie, et a l'intention de justifier seulement la réception de renseignements, afin d'être au courant des affaires dans le pays.

**Le sénateur Flynn:** Le texte ne prévoit pas des restrictions auxquelles vous faites allusion.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est un contraste important.

**Le sénateur Flynn:** J'aimerais que vous me disiez que ça vous inquiète un peu, le fait que l'on joigne au mandat de votre service qui est du domaine de la sécurité, un mandat qui vraiment relève du ministère des Affaires extérieures, un domaine où il n'est pas question de menaces à la sécurité?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, je comprends et j'aimerais entendre le secrétaire d'État aux Affaires extérieures quant aux critères qui vont amener les demandes.

**Le sénateur Riel:** Dans le Service dont il est question, le Service déciderait cela à la demande de qui?

**L'honorable M. Kaplan:** Ce serait à la demande du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

**Le sénateur Riel:** Est-ce qu'il ne faudrait pas que quelqu'un juge que ce ne serait pas dans un cas où cela serait utile à la sécurité nationale du Canada, selon les idées qui sont derrière ce paragraphe: à prêter assistance. Pour prêter assistance, ce serait à la demande de quelqu'un; est-ce que ce serait à la demande d'une puissance étrangère?

**Le sénateur Flynn:** Non.

**L'honorable M. Kaplan:** Cela est une interprétation que je peux rejeter, mais je l'ai vue moi-même dans les media. L'intention est justement à la demande du secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

**Le sénateur Riel:** Alors, c'est lui qui décide?

**L'honorable M. Kaplan:** C'est lui qui demande, mais on peut refuser. C'est différent du mandat envers les menaces comme telles.

**Le sénateur Riel:** Ce ne serait pas une agence étrangère qui va s'adresser à notre Service à nous, pour faire un échange de bons procédés?

**L'honorable M. Kaplan:** Non, sûrement pas.

**Le sénateur Riel:** Il faudrait que la sécurité nationale de notre pays soit touchée, pour que le secrétaire d'État aux Affaires étrangères puisse faire une telle demande au Service?

**L'honorable M. Kaplan:** Je dirais que oui.

**Le sénateur Flynn:** Le ministre ne dit pas cela; mais il peut.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, mais ce n'est pas une offre faite au monde de venir demander des informations.

*[Traduction]*

Nothing in this Act restricts the Service from remaining informed about the political, economic and social environment within Canada and matters affecting that environment.

It may refuse to use this power, but it may also make use of it.

**Hon. Mr. Kaplan:** This does not justify investigations. It justifies, and is intended to justify, merely the receipt of information for the purpose of remaining informed about matters within the country.

**Senator Flynn:** The wording does not spell out the restrictions to which you are alluding.

**Hon. Mr. Kaplan:** It is an important contrast.

**Senator Flynn:** I would like you to tell me that you are a little worried by the fact that the mandate of your department, which lies in the area of security, is contemplated by a mandate which more properly belongs to the Department of External Affairs, in that it has nothing to do with threats to security.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, I understand and I would like to hear the Secretary of State for External Affairs with regard to the criteria which would give rise to requests.

**Senator Riel:** With regard to the Service we are discussing, at whose request would it decide that?

**Hon. Mr. Kaplan:** This would be at the request of the Secretary of State for External Affairs.

**Senator Riel:** Is there not a need for someone to decide in a specific instance whether it would be useful to Canada's national security in accordance with the ideas underlying this subsection: namely, to assist. The giving of assistance would be at the request of someone: would this be at the request of a foreign power?

**Senator Flynn:** No.

**Hon. Mr. Kaplan:** That is an interpretation which I can reject, although I have seen it myself in the media. The intention is that it be at the request of the Secretary of State for External Affairs.

**Senator Riel:** In that case, he is the one who decides?

**Hon. Mr. Kaplan:** He is the one who makes the request, but the request can be refused. That is the difference between this and the mandate with regard to threats as such.

**Senator Riel:** It would not be a foreign agency that would come to our Service seeking an exchange of information?

**Hon. Mr. Kaplan:** No, certainly not.

**Senator Riel:** Would the national security of this country have to be affected for the Secretary of State for External Affairs to make a request of this sort to the Service?

**Hon. Mr. Kaplan:** I would say yes.

**Senator Flynn:** The Minister does not say that, but he can.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, but it is not an offer to the whole world to come and ask for information.



[Text]

**Le sénateur Flynn:** Si le Service a ce pouvoir là, il l'exerce ou pas.

**L'honorable M. Kaplan:** Je crois que c'est correct.

**Le sénateur Riel:** Merci beaucoup, monsieur le ministre.

**Le président:** C'est une question à double volet. Le premier est de savoir si oui ou non, au Canada, nous devrions faire ce que la loi propose. Le deuxième volet, c'est de savoir si la meilleure agence pour le faire est l'agence de sécurité ou si oui ou non, nous devrions avoir un service spécial comme l'Angleterre en a un.

**Le sénateur Flynn:** Le ministère des Affaires extérieures, par son réseau d'ambassades et de consulats, est en mesure de s'acquitter de cette responsabilité. En fait, il est très légitime pour les ambassades et les consulats de faire ce qui est prévu à l'article 18.

**Le président:** C'est sûrement une question que nous aurons l'occasion de poser à M. MacEachen lorsqu'il viendra témoigner. Nous devons faire face à certaines nécessités de toutes sortes, comme les experts en électronique etc. Où doit-on les situer? Deuxièmement, comment protéger l'intérêt privé des individus à l'intérieur de tout cela? Je pense que nous devrions vraiment poser ces questions.

**Le sénateur Flynn:** C'est une question très importante

**Senator McIlraith:** Mr. Chairman, there is a subsidiary idea there as well which is whether the service is to be subject to requests which, in effect, amount to directions from various ministers, or whether in this case—the example we are discussing—the Secretary of State for External Affairs procures his Solicitor General to make the request of the service. That is interrelated, as you will see, to the question of answerability in the house.

**Hon. Mr. Kaplan:** It is, but clause 18 is important because, if accepted by Parliament, it would authorize the security service to gather intelligence not relating to the national security.

**Senator McIlraith:** Yes, that point is quite clear, but there is a subsidiary point. The words used in clause 18 are:

assist within Canada in the collection of information—

Who sets this in motion? Is it the request of the Solicitor General to the service, or must the service receive requests from other ministers? There are a series of ministers involved, the Minister of External Affairs, the Minister of Employment and Immigration, and, it seems to me, there is one other minister involved. There is a question to be looked at to ensure that they are not subject to requests from many sources.

**Hon. Mr. Kaplan:** That is a good point.

**Senator McIlraith:** The answer, I would think, would have to come after you talk with the Minister of External Affairs and possibly the Minister of Employment and Immigration to see just how that is to be handled. At that point, I would like to have a little further clarification.

**Hon. Mr. Kaplan:** As a matter of drafting, for the last five or six years, it has been a practice of the government, where

[Traduction]

**Senator Flynn:** If the Service has the power to do that, it can make use of it at its own discretion.

**Hon. Mr. Kaplan:** I believe that is correct.

**Senator Riel:** Thank you very much, Mr. Kaplan.

**The Chairman:** This is a two-part question. The first part is to determine whether or not we, in Canada, should do what the Act proposes. The second part is to determine whether the best agency to do so is the Security Service or, in either case, whether we should have a special service like Great Britain.

**Senator Flynn:** The Department of External Affairs is capable of discharging this responsibility through its network of embassies and consulates. It is moreover entirely legitimate for embassies and consulates to do what is called for in section 18.

**The Chairman:** There is no doubt that this is a question which we shall have an opportunity to ask Mr. MacEachen when he appears before us. We have to confront a variety of requirements, such as electronics experts and so on. Where should they be placed? Secondly, how can the interests of the individual be protected in all this? I believe that we should really ask these questions.

**Senator Flynn:** This is a very important question.

**Le sénateur McIlraith:** Monsieur le président, il y a aussi une idée secondaire à savoir si le service est assujéti à des demandes, lesquelles seraient en fait des instructions émanant de divers ministres ou, dans l'exemple dont nous parlions, si le secrétaire d'État aux Affaires extérieures doit passer par le solliciteur général pour faire une telle demande. Cette question est liée, comme vous le verrez, à celle de la responsabilité à la Chambre.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est vrai, mais l'article 18 est important car, s'il est accepté par le Parlement, il permettra au service de sécurité de recueillir des renseignements qui ne sont pas liés à la sécurité nationale.

**Le sénateur McIlraith:** Oui, c'est très clair, mais il y a un point secondaire. Il est dit à l'article 18:

prêter son assistance, au Canada, à la collecte d'informations...

Qui met ce processus en marche? La demande vient-elle du solliciteur général ou le service doit-il recevoir des demandes d'autres ministres? Il y a plusieurs ministres en cause, le ministre des Affaires extérieures, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration et, il me semble, un autre ministre. Je pense que nous devrions étudier cette question afin qu'il ne reçoive pas des demandes de nombreuses sources.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est un bon point.

**Le sénateur McIlraith:** La réponse, selon moi, devra attendre que vous ayez parlé au ministre des Affaires extérieures et, peut-être, au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, pour voir comment cette question peut être résolue. J'aimerais cependant obtenir dès maintenant quelques éclaircissements.

**L'honorable M. Kaplan:** Au cours des cinq ou six dernières années, la pratique veut, au sein du gouvernement, qu'il n'en

*[Text]*

consultation among ministers is to take place, not to refer to that in legislation. As an example, the legislation will provide that the Minister of Industry, Trade and Commerce may do something or other, and it could be something in which he will want to consult with the Minister of Finance. That would not be put in the legislation. The consultation would be provided as a matter of policy.

In this clause, as well, requests coming from other ministers are the basis on which we contemplate the clause being used.

**Senator McIlraith:** The sub-heading in the bill is, "Functions of Service," but clause 14 is really the purpose of the legislation, and clause 18 is a little different. It is a power being given as distinct from a purpose. The clause would require to be looked at in the context of that difference; otherwise, it is possible to inadvertently step into a situation where difficulties are created for the service by its coming under the direction of many channels.

**The Chairman:** I suppose, under the present system, a minister is expected to go to the Solicitor General if he requires something. Perhaps there is some regulation under which his officials can go to the officials of the other department with a request. Is that one of the uses you are going to make of the regulation power? Will you set out all of that so it will be established in the public view that the regular ongoing relationship between officials is subject to this framework of policy?

**Hon. Mr. Kaplan:** In view of the concerns that have been expressed about clause 18, I think it is important that there be a clarification of the method by which requests will be made. I am not prepared now to indicate how to respond to that—whether by regulation or whether Parliament might prefer a departure from the usual drafting policy that I explained to provide the minister the actual ministerial consultation in statutes. I certainly recognize the concerns you have expressed.

**Senator McIlraith:** It may well be that the concern will disappear when the practice of the government, internally as between ministers, is clarified, but the point should be considered.

**The Chairman:** I understand the question that both you and Senator Riel are raising relates not only to External Affairs but also to Manpower and Immigration, Finance or National Revenue.

**Senator McIlraith:** As the case may be.

**Senator Flynn:** Perhaps clause 19 has some bearing on this point.

**Hon. Mr. Kaplan:** Clause 19 could be one of the machineries by which clause 18 is implemented, but not necessarily.

**Senator McIlraith:** We are discussing the possibility of what could arise with public servants in other departments seeking to make requests of the service. This should be considered at a higher level.

**Senator Godfrey:** Clause 19(b) states:

*[Traduction]*

soit pas fait mention dans les mesures législatives lorsque des consultations doivent avoir lieu entre les ministres. Il se peut, par exemple, qu'une mesure législative permette au ministre de l'Industrie et du Commerce de faire telle ou telle chose et que, ce faisant, le ministre veuille consulter le ministre des Finances. La consultation aura lieu pour une question de politique.

Dans cet article, nous avons prévu que des demandes pourraient émaner d'autres ministres.

**Le sénateur McIlraith:** Le sous-titre dans le projet de loi est «Fonctions du Service», mais l'article 14 donne en fait l'objet du projet de loi et l'article 18 est quelque peu différent. Il s'agit d'un pouvoir qui est donné et non d'un objectif. Il faut étudier cet article en tenant compte de cette différence, sinon on pourrait, par inadvertance, se trouver dans une situation où le service aurait des difficultés du fait qu'il recevrait des instructions de nombreuses sources.

**Le président:** Je suppose que dans le contexte actuel, on s'attend qu'un ministre aille trouver le solliciteur général s'il a une demande à formuler. Il se peut qu'il y ait un règlement qui permettent à ses hauts fonctionnaires d'adresser une demande aux hauts fonctionnaires d'un autre ministère. Est-ce là un des usages du pouvoir de réglementation? Allez-vous établir tout cela afin que publiquement les échanges continus entre les hauts fonctionnaires soient assujettis à ce cadre de travail?

**L'honorable M. Kaplan:** Étant donné les inquiétudes formulées au sujet de l'article 18, je pense qu'il est important de préciser la méthode selon laquelle les demandes seront faites. Je ne suis pas prêt en ce moment pour répondre à cette question. Je ne sais pas si cela doit être prévu dans un règlement ou si le Parlement préférera s'éloigner de la politique que j'ai mentionnée précédemment pour fournir au ministre une consultation ministérielle inscrite dans un texte réglementaire. Je comprends fort bien vos préoccupations.

**Le sénateur McIlraith:** Il se peut qu'elles disparaissent lorsque cette pratique, interne autant qu'interministérielle, sera précisée, mais il faut étudier cette question.

**Le président:** Je crois comprendre que la question que vous soulevez, vous et le sénateur Riel, ne s'applique pas uniquement aux Affaires extérieures, mais aussi à Emploi et Immigration, aux Finances et au Revenu national.

**Le sénateur McIlraith:** Selon le cas.

**Le sénateur Flynn:** L'article 19 a peut-être un effet sur cette question.

**L'honorable M. Kaplan:** L'article 19 pourrait être l'un des mécanismes d'application de l'article 18, mais pas obligatoirement.

**Le sénateur McIlraith:** Nous étudions ce qui pourrait arriver si des fonctionnaires d'autres ministères cherchaient à présenter des demandes au service. Il me semble que ces demandes émanées d'un plus haut niveau.

**Le sénateur Godfrey:** Il est dit au paragraphe 19b):



[Text]

with the approval of the Minister after consultation by the Minister with the Secretary of State for External Affairs—

Right there you say that the policy of the government is not to provide for consultation.

**Hon. Mr. Kaplan:** I could call that the exception that proves the rule.

As senators know, I sit on the Legislation and House Planning Committee, so I am well aware of our policy on that subject, but there are exceptions to it. There is much more consultation among ministers than appears in statutes because that phrase is left out in most cases.

**Senator Godfrey:** Something to the same effect could be put into clause 18.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, it could; I am recognizing that. I think that would allay the concern that somehow clause 18 was meant to invite the world to come and ask us to obtain secret information for them in the field of international affairs.

**Senator Godfrey:** I have just one comment to make, Mr. Kaplan. I asked some questions earlier, and you indicated that you would be receptive to receiving re-drafts from this committee. From a practical point of view, I do not think we are going to be able to sit down and re-draft complicated clauses. You have the assistance of the Department of Justice, and we do not. All we can do is bring to your attention our concerns and say that we think there should be re-drafting. Then it is up to you to get to work.

**Hon. Mr. Kaplan:** Senator, your wish is our command.

**Senator Godfrey:** I do not think we are going to be able to sit down and re-draft complicated legislation.

**Hon. Mr. Kaplan:** From our proceedings of yesterday, on which I have had a report, I understand the way in which you wish to proceed and your preference for not re-drafting clauses. I am certainly noting the concerns that are expressed about the clauses; for example, clause 18. When my colleague appears before you, he will be in a position to deal with that and to recognize that improvements are well possible in a number of places in the bill.

**The Chairman:** Mr. Minister, we will now go on and hear further testimony from Mr. Finn. We will try to prepare ourselves for further questions in early August, and I hope you will be back with us. Thank you very much for coming today.

**Hon. Mr. Kaplan:** Mr. Chairman, since I understand that this is one of my predecessor's last meetings as a member of the Senate, I wonder if I might take a moment to pay tribute to the tremendous contribution to public life made by Senator George McIlraith.

Senator McIlraith is a loquacious member of the Liberal caucus who regularly participates in the debates that take

[Traduction]

b) avec l'approbation du ministre, après consultation entre celui-ci et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures...

Et vous nous dites que la politique du gouvernement est de ne pas prévoir de consultation.

**L'honorable M. Kaplan:** Je pourrais répondre que c'est l'exception qui confirme la règle.

Comme vous le savez, sénateurs, je siège au Comité de la législation et de la planification de la Chambre, je suis donc au courant de la politique en cette matière, mais il y a des exceptions. Il y a beaucoup plus de consultation entre les ministres que ne le laissent paraître les textes réglementaires, car cette phrase n'y est pas toujours inscrite.

**Le sénateur Godfrey:** Quelque chose du même genre pourrait être ajouté à l'article 18.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, c'est possible, je l'admets. Je crois que cela effacerait l'impression que donne l'article 18 à l'effet qu'il signifierait que tout le monde peut venir nous demander de recueillir des renseignements secrets dans le domaine des affaires internationales.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai plus qu'une observation à faire, monsieur Kaplan. J'ai posé des questions plus tôt et vous avez dit que vous seriez prêt à recevoir des versions modifiées de certains articles. D'un point de vue pratique, je ne pense pas que nous puissions prendre le temps de rédiger une nouvelle version d'articles fort complexes. Vous avez l'aide du Ministère de la Justice, nous ne l'avons pas. Tout ce que nous pouvons faire c'est attirer votre attention sur les articles qui nous préoccupent et vous dire qu'ils devraient être modifiés. Ce sera ensuite à votre tour de faire ce travail.

**L'honorable M. Kaplan:** Vos désirs sont des ordres.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne pense pas que nous puissions rédiger une nouvelle version d'un projet de loi aussi complexe.

**L'honorable M. Kaplan:** D'après les délibérations d'hier, sur lesquelles j'ai un rapport, je comprends la manière à laquelle vous entendez procéder et votre souhait de ne pas avoir à rédiger une nouvelle version des articles en question. Je prends note des préoccupations formulées au sujet de ces articles, l'article 18 par exemple. Lorsque mon collègue comparaitra devant vous, il sera en mesure de traiter de cette question et de reconnaître que des améliorations peuvent être apportées en bien des endroits.

**Le président:** Monsieur le ministre, nous allons maintenant poursuivre et entendre le témoignage de M. Finn. Nous tenterons d'être prêts à vous poser de nouvelles questions au début d'août et nous espérons que vous serez alors de retour parmi nous. Nous vous remercions d'être venu aujourd'hui.

**L'honorable M. Kaplan:** Monsieur le président, j'ai appris que c'était l'une des dernières réunions auxquelles assistera mon prédécesseur à titre de membre du Sénat, je me demande donc si je ne pourrais pas prendre quelques minutes pour souligner la magnifique contribution du sénateur George McIlraith à la vie publique.

Le sénateur McIlraith est un membre loquace du caucus libéral et il participe régulièrement aux débats qui ont lieu à

*[Text]*

place behind closed doors every Wednesday morning. He has the advantage of great insight and experience in questions of national security.

I think his departure will be a great loss to the Senate and to the Parliament of Canada. From prior discussions, I know that he has a great deal to say on certain subjects and that he intends to continue, in one way or another, to say them.

For myself, I wish him well in his retirement. We are fortunate that, since he comes from Ottawa, his retirement will not take him out of the range of Parliament, where he can continue to fire shots. I look forward to continuing contact with him.

Senator, you will be missed in caucus, but I know that you will be heard from. Thank you.

**Senator McIlraith:** Thank you very much, Mr. Minister. I want to say that, if I am a bit loquacious at times, that was not a charge which was usually levelled against me over the years.

I first started my association with this sort of thing with curious minor chores in connection with the Gouzenko affair. It happened that those operating in the legal end of that affair, the commissioners in council, were all friends of mine. Of course, the place where Gouzenko was arrested was within a block of my former home. I was rather closely related in those ways, in addition to one or two minor chores I had while the matter was building up, and I had occasion to follow the developments in curious connections at different times. I would then depart from associations with the force, to return again. At one point I did a bit of minor prosecuting for the force in other activities, but that was half a century ago. In any event, I have an interest, as a layman, in the development of this security system.

I am anxious that this be done well. If I appear to ask some questions about the background leading up to this legislation, it is only in a concern to see that some of the work that has been done on the subject is not lost sight of. Many of the points that have been raised were covered in the past—as a matter of fact, none of them are new. If I appear to ask questions about answerability, I do so only in an effort to see that we get the best possible system of answerability. I have, at times, expressed some concern about the system of answerability, indirectly as it is affected by developments and progress in the chamber, the difficulties with regard to which you, sir, of necessity, attempt to counterbalance. I do not want to go into the question of House of Commons reform. That would be most improper at this time. I must say, though, that I have an interest in it.

In any event, I do not only want to thank you but to extend to you the wish for a durable, persistent term in the future, in bringing about the enactment of the legislation in the best way possible and in the administering of the new service. It will be difficult to achieve that in the rather rapid time-frame envisaged. I have done work on this at one point and it seems to me that the time-frame is going to put enormous pressures on you and on the service.

*[Traduction]*

huit clos tous les mercredi matins. Il possède une connaissance approfondie des questions de sécurité nationale.

Je pense que son départ sera une grande perte pour le Sénat et pour le Parlement du Canada. Je sais, par les discussions que j'ai eues avec lui, qu'il a beaucoup à dire sur certains sujets et qu'il a l'intention de continuer, d'une manière ou d'une autre, à les dire.

Quant à moi, je lui souhaite une heureuse retraite. Nous avons la chance, puisqu'il est originaire d'Ottawa, que sa retraite ne l'emporte pas loin du Parlement où il pourra continuer à faire entendre sa voix. Je serais très heureux de pouvoir continuer à le voir.

Sénateur, vous allez nous manquer au caucus, mais je sais que nous continuerons à entendre parler de vous. Merci.

**Le sénateur McIlraith:** Je vous remercie infiniment, monsieur le ministre. Je voudrais dire que s'il m'arrive d'être loquace à certains moments, ce n'est pas l'accusation qui était habituellement portée contre moi au cours des années.

J'ai commencé ce genre d'activité en remplissant quelques tâches sans grande importance au moment de l'affaire Gouzenko. En fait, ceux qui s'occupaient de l'aspect juridique de cette affaire, les commissaires en conseil, étaient tous de mes amis. Et l'arrestation de Gouzenko s'est faite à quelques pas de chez moi. J'étais donc intimement lié à l'affaire et j'ai eu l'occasion d'en suivre le déroulement de curieuses façons à différents moments. J'ai ensuite quitté la force pour y revenir plus tard. J'ai, à un certain moment, eu à m'occuper de poursuites mineures pour la force dans d'autres domaines, mais il y a de cela un demi-siècle. Je suis donc intéressé pour toutes sortes de raisons à la création d'un tel service de sécurité.

Je voudrais que cela soit bien fait. S'il semble que je pose beaucoup de questions sur ce qui a amené ce projet de loi, c'est que je voudrais que le travail qui a déjà été fait dans le passé ne soit pas oublié. De nombreux points soulevés ont été étudiés dans le passé; en fait, aucun d'eux n'est nouveau. Si je pose tant de questions sur la responsabilité, je ne le fais que pour m'assurer que nous aurons le meilleur système possible. J'ai parfois émis quelques réserves sur ce point, indirectement, car il est touché par tout ce qui se passe en Chambre, problèmes auxquels vous voulez, monsieur, tenter d'apporter un contre-poids. Je ne veux pas aborder la question de la réforme de la Chambre des communes, ce serait hors de propos à ce moment-ci. Je dois dire cependant que je m'y intéresse.

Quoi qu'il en soit, je voudrais non seulement vous remercier mais également vous souhaiter un long mandat et vous souhaiter beaucoup de succès dans l'adoption de ce projet de loi et dans l'administration de ce nouveau service. Il sera difficile d'y parvenir dans le court laps de temps prévu. J'ai eu à y travailler à une certaine époque et il me semble que ce laps de temps va imposer d'énormes pressions sur vous et sur le service.



[Text]

In expressing the wish that you succeed in this endeavour and do very well at it, I also extend that wish to those who will be in the various positions, whatever they are called, in the service. Thank you very much for your kind remarks.

**Hon. Mr. Kaplan:** Thank you.

**The Chairman:** Honourable senators, perhaps we can continue with Mr. Finn at the point we had reached yesterday in our questioning. Using the explanatory notes that were given to us as a basis for stimulating questions, I believe we had come to page 11, where powers are dealt with. That section deals with the warrant process in relation to electronic surveillance, intercepting communications, access to confidential personal information, surreptitious search, and related activities.

**Senator Flynn:** We are dealing with the question of powers, are we, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes, Senator Flynn.

**Senator Flynn:** I believe I touched on that matter with the minister and that Mr. Finn may be in a position to continue in that area. I was trying to define the difference that we are bringing into the law to enable the service to discharge its responsibilities. The minister referred to the question of judicial control. Perhaps Mr. Finn can tell me what, in Part II of the bill, is different in substance from what is contained in the Criminal Code, outside of the fact, of course, that only the Federal Court has jurisdiction for the issue of warrants.

**Mr. T. D'Arcy Finn, Q.C., Executive Director of the Security Intelligence Transitional Group, Department of the Solicitor General:** I believe, senator, there are several differences. The first is that which you have just noted, that the jurisdiction to issue a warrant would be vested only in a judge of the Federal Court, which is quite different from what applies under the régime of the Criminal Code of Canada.

**Senator Flynn:** On this point, I understand the reasons why you would want a court to be somewhat specialized in this operation, but, from a practical viewpoint, since all Federal Court judges reside in Ottawa and only exceptionally can be found elsewhere, what would be done if there was a problem in St. John's or Victoria, for instance, with respect to the issue of warrants?

**Senator Frith:** Trial judges of the Federal Court could issue warrants.

**Senator Flynn:** Yes, but they are not residing in all of the areas of Canada.

**Senator Frith:** They sit across the country, however.

**Senator Flynn:** They do not sit across the country all of the time. I would like to hear from the witness in this regard.

**Senator Frith:** It is not the same as having the judges on the spot, I suppose.

**Senator Flynn:** I doubt it.

[Traduction]

En souhaitant que vous réussissiez dans cette entreprise, je voudrais aussi formuler des souhaits à tous ceux qui occuperont des postes dans le service. Je vous remercie de vos aimables propos.

**L'honorable M. Kaplan:** Je vous remercie.

**Le président:** Honorables sénateurs, peut-être pourrions-nous reprendre l'étude avec M. Finn au point où nous l'avions laissée hier. Dans les notes explicatives qui nous a été remises pour nous aider à entamer cette étude, je crois que nous en étions à la page 11, où il est question des pouvoirs. Cette partie traite du processus d'obtention d'un mandat en vue de la surveillance électronique, de l'interception des communications, de l'accès à des renseignements confidentiels d'ordre personnel, de perquisition clandestine et d'activités connexes.

**Le sénateur Flynn:** Nous traitons de la question des pouvoirs, n'est-ce pas, monsieur le président?

**Le président:** Oui, sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que j'ai abordé cette question avec le ministre et M. Finn est peut-être en mesure de poursuivre. J'essayais de définir les différences que nous voulons apporter dans la loi pour permettre au service de se décharger de ses responsabilités. Le ministre a fait allusion à la question du contrôle judiciaire. Peut-être M. Finn pourrait-il me dire ce qui, à la partie II du projet de loi, est différent en substance de ce qui est inscrit dans le Code criminel, mis à part le fait, évidemment, que seule la Cour fédérale a compétence pour décerner un mandat.

**M. T. D'Arcy Finn, c.r., directeur exécutif du Groupe provisoire du service du renseignement, ministère du Solliciteur général:** Je crois, sénateur qu'il y a plusieurs différences. La première est celle que vous avez mentionnée, soit que seul un juge de la Cour fédérale aura le droit de décerner un mandat, ce qui est très différent de ce qui s'applique sous le régime du Code criminel du Canada.

**Le sénateur Flynn:** Sur ce point, je comprends les raisons pour lesquelles vous voudriez qu'une cour soit en quelque sorte spécialisée dans ce genre d'opération, mais, d'un point de vue pratique, puisque tous les juges de la Cour fédérale résident à Ottawa et ne peuvent être trouvés ailleurs qu'en de rares exceptions, qu'arriverait-il s'il était nécessaire d'obtenir un mandat à St-Jean ou à Victoria, par exemple?

**Le sénateur Frith:** Les juges de première instance de la Cour fédérale pourraient décerner des mandats.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais ils ne résident pas dans toutes les régions du Canada.

**Le sénateur Frith:** Ils siègent dans tout le pays toutefois.

**Le sénateur Flynn:** Ils ne siègent pas dans tout le pays tout le temps. J'aimerais savoir ce qu'en pense le témoin.

**Le sénateur Frith:** Je suppose que ce n'est pas la même chose que d'avoir un juge permanent à sa disposition.

**Le sénateur Flynn:** J'en doute.

[Text]

In expressing the wish that you succeed in this endeavour and do very well at it, I also extend that wish to those who will be in the various positions, whatever they are called, in the service. Thank you very much for your kind remarks.

**Hon. Mr. Kaplan:** Thank you.

**The Chairman:** Honourable senators, perhaps we can continue with Mr. Finn at the point we had reached yesterday in our questioning. Using the explanatory notes that were given to us as a basis for stimulating questions, I believe we had come to page 11, where powers are dealt with. That section deals with the warrant process in relation to electronic surveillance, intercepting communications, access to confidential personal information, surreptitious search, and related activities.

**Senator Flynn:** We are dealing with the question of powers, are we, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes, Senator Flynn.

**Senator Flynn:** I believe I touched on that matter with the minister and that Mr. Finn may be in a position to continue in that area. I was trying to define the difference that we are bringing into the law to enable the service to discharge its responsibilities. The minister referred to the question of judicial control. Perhaps Mr. Finn can tell me what, in Part II of the bill, is different in substance from what is contained in the Criminal Code, outside of the fact, of course, that only the Federal Court has jurisdiction for the issue of warrants.

**Mr. T. D'Arcy Finn, Q.C., Executive Director of the Security Intelligence Transitional Group, Department of the Solicitor General:** I believe, senator, there are several differences. The first is that which you have just noted, that the jurisdiction to issue a warrant would be vested only in a judge of the Federal Court, which is quite different from what applies under the régime of the Criminal Code of Canada.

**Senator Flynn:** On this point, I understand the reasons why you would want a court to be somewhat specialized in this operation, but, from a practical viewpoint, since all Federal Court judges reside in Ottawa and only exceptionally can be found elsewhere, what would be done if there was a problem in St. John's or Victoria, for instance, with respect to the issue of warrants?

**Senator Frith:** Trial judges of the Federal Court could issue warrants.

**Senator Flynn:** Yes, but they are not residing in all of the areas of Canada.

**Senator Frith:** They sit across the country, however.

**Senator Flynn:** They do not sit across the country all of the time. I would like to hear from the witness in this regard.

**Senator Frith:** It is not the same as having the judges on the spot, I suppose.

**Senator Flynn:** I doubt it.

**Le sénateur Riel:** Ils ne sont pas toujours à Québec, en tout cas.

[Traduction]

En souhaitant que vous réussissiez dans cette entreprise, je voudrais aussi formuler des souhaits à tous ceux qui occuperont des postes dans le service. Je vous remercie de vos aimables propos.

**L'honorable M. Kaplan:** Je vous remercie.

**Le président:** Honorables sénateurs, peut-être pourrions-nous reprendre l'étude avec M. Finn au point où nous l'avions laissée hier. Dans les notes explicatives qui nous a été remises pour nous aider à entamer cette étude, je crois que nous en étions à la page 11, où il est question des pouvoirs. Cette partie traite du processus d'obtention d'un mandat en vue de la surveillance électronique, de l'interception des communications, de l'accès à des renseignements confidentiels d'ordre personnel, de perquisition clandestine et d'activités connexes.

**Le sénateur Flynn:** Nous traitons de la question des pouvoirs, n'est-ce pas, monsieur le président?

**Le président:** Oui, sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que j'ai abordé cette question avec le ministre et M. Finn est peut-être en mesure de poursuivre. J'essayais de définir les différences que nous voulons apporter dans la loi pour permettre au service de se décharger de ses responsabilités. Le ministre a fait allusion à la question du contrôle judiciaire. Peut-être M. Finn pourrait-il me dire ce qui, à la partie II du projet de loi, est différent en substance de ce qui est inscrit dans le Code criminel, mis à part le fait, évidemment, que seule la Cour fédérale a compétence pour décerner un mandat.

**M. T. D'Arcy Finn, c.r., directeur exécutif du groupe provisoire du service du renseignement, ministère du Solliciteur général:** Je crois, sénateur qu'il y a plusieurs différences. La première est celle que vous avez mentionnée, soit que seul un juge de la Cour fédérale aura le droit de décerner un mandat, ce qui est très différent de ce qui s'applique sous le régime du Code criminel du Canada.

**Le sénateur Flynn:** Sur ce point, je comprends les raisons pour lesquelles vous voudriez qu'une cour soit en quelque sorte spécialisée dans ce genre d'opération, mais, d'un point de vue pratique, puisque tous les juges de la Cour fédérale résident à Ottawa et ne peuvent être trouvés ailleurs qu'en de rares exceptions, qu'arriverait-il s'il était nécessaire d'obtenir un mandat à St-Jean ou à Victoria, par exemple?

**Le sénateur Frith:** Les juges de première instance de la Cour fédérale pourraient décerner des mandats.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais ils ne résident pas dans toutes les régions du Canada.

**Le sénateur Frith:** Ils siègent dans tout le pays toutefois.

**Le sénateur Flynn:** Ils ne siègent pas dans tout le pays tout le temps. J'aimerais savoir ce qu'en pense le témoin.

**Le sénateur Frith:** Je suppose que ce n'est pas la même chose que d'avoir un juge permanent à sa disposition.

**Le sénateur Flynn:** J'en doute.

**Senator Riel:** They are not always in Quebec City anyway.



[Text]

**Le sénateur Flynn:** Non.

**Le sénateur Frith:** A toute fin pratique, il y a quelqu'un "on the road" comme nous le disons.

**Senator Godfrey:** In any event, it was Mr. Finn who was asked the question.

**Senator Flynn:** Yes.

**Mr. Finn:** Thank you. The reason, senator, for insisting, if you will, that the judges be of the Federal Court—which does imply that the applications would be taken here in the city of Ottawa—really reflects nothing more or less than two things. First, there is the existing system whereby all warrants are issued by the Solicitor General of Canada under section 16 of the Official Secrets Act. That is a *persona designata* in the statute. By and large, though, this is not universally true, as I am sure honourable senators will appreciate. The Solicitor General would find himself in the region of the city of Ottawa more often than not, and certainly during the time that Parliament is sitting. But there is a second reason, which is that even today, in the practice of the security service, all applications for warrants, having gone through the committee system about which we spoke briefly yesterday, are authorized at the headquarters level. In other words, it is now a centralized process and we see no reason to change that process. It is partly, if you will, to control the process, to ensure that there is not jurisdiction given to members of the security service in all parts of Canada to have a warrant issued. We are simply carrying forward that regime which exists today, but in introducing judges we have opted for the judges of the Federal Court.

There is another reason for opting for judges of the Federal Court rather than, for example, Superior Courts of criminal or other jurisdiction across the country. It is that the Federal Court is a small court and there are some very real problems to do with the security of handling and storage of information, and issues of that kind, which are occasioned simply because of the nature of the information that is being sought, the identity of the targets, and so on, and also from a security point of view—which is no reflection on the court itself or on other judges or courts, but from a security point of view we consider that it does make sense to keep the process as close to the centre as possible. That is why we have gone in the direction we have.

The other factor, of course, is that under clause 22, which represents another difference in the procedure under Bill C-157 from what is currently procedure under the Criminal Code of Canada, only the director, or a person designated in writing by the minister, is entitled to apply for the issuance of a warrant. That is partly to reflect again the control processes internal to the service, but it is also to ensure that the information concerning the application for warrants is always in the hands of the director and those one or two other employees in the service who would be designated in writing for the purpose of applying for warrants in circumstances, for example, where the director would be ill, or away from the country, or whatever it might be.

The major difference, however, to come back to the central question, is in relation to the test which is applied in clause 22(3) of the bill, the test being that the judge may:

[Traduction]

**Senator Flynn:** No.

**Senator Frith:** In all cases, there is someone on the road as we say.

**Le sénateur Godfrey:** Quoi qu'il en soit, c'est à M. Finn que s'adressait la question.

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**M. Finn:** Merci. La raison, sénateur, pour laquelle nous insistons, si vous voulez, pour que ce soit des juges de la Cour fédérale, ce qui signifie que les demandes devront être adressées à Ottawa, découle somme toute de deux choses. Premièrement, il existe déjà une procédure qui fait que tous les mandats sont décernés par le solliciteur général du Canada en vertu de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels. C'est la personne désignée dans le règlement. Dans la pratique cependant, ce n'est pas toujours ainsi que cela se passe, comme les sénateurs peuvent s'en douter. Le solliciteur général se trouve plus souvent qu'autrement dans la ville d'Ottawa et surtout pendant que le Parlement siège. Il y a cependant une seconde raison. Même aujourd'hui, dans le service de sécurité, toutes les demandes de mandats, après être passées par le comité dont nous avons parlé brièvement hier, sont autorisées au quartier général. Autrement dit, c'est en ce moment un processus centralisé et nous ne voyons aucune raison de le modifier. C'est en partie dans le but de contrôler le processus, de veiller à ce que des membres du service de sécurité un peu partout au Canada n'aient pas le pouvoir de décerner des mandats. Nous ne faisons que reprendre le régime qui existe déjà, mais en faisant appel à des juges, nous avons choisi de faire appel aux juges de la Cour fédérale.

Il y a une autre raison pour choisir des juges de la Cour fédérale plutôt que des cours supérieures par exemple. C'est parce que la Cour fédérale est une petite cour et qu'il y a des problèmes très réels en ce qui a trait à la sécurité du traitement et de l'entreposage des renseignements et d'autres questions du même genre, qui découlent tout simplement de la nature des renseignements recherchés, de l'identité de la cible et ainsi de suite. Par ailleurs, du point de vue de la sécurité, et ce n'est pas un jugement que nous portons sur la cour elle-même ou sur d'autres juges et d'autres cours, mais de ce point de vue, nous pensons qu'il est préférable de garder le processus le plus près possible du centre. C'est pourquoi nous avons fait ce choix.

L'autre facteur, bien sûr, est qu'aux termes de l'article 22, qui représente une autre différence dans la procédure en vertu du projet de loi C-157, par rapport aux procédures en vigueur sous le régime du Code criminel du Canada, seul le directeur ou une personne désignée par écrit par le ministre, a le droit de faire une demande pour l'obtention d'un mandat. Encore une fois, cela reflète en partie les processus internes de contrôle du service, mais aussi cela a pour objet de veiller à ce que les informations relatives à la demande d'un mandat soient toujours entre les mains du directeur et de celles de ces une ou deux personnes du service qui seront désignées par écrit à seule fin d'une demande de mandat dans les cas, par exemple, où le directeur serait malade ou à l'étranger ou pour toutes autres raisons.

La grande différence, toutefois, pour en revenir à la question centrale, porte sur le critère qui est appliqué aux termes du paragraphe 22(3) du projet de loi, où il est dit ceci:

**[Text]**

... renew the warrant if satisfied by evidence on oath that the warrant continues to be required to enable the Service to perform its duties and functions under this Act,

That is not the same test as that which applies under the criminal law. However, it is not materially different from the test that is applied today by the Solicitor General under section 16 of the Official Secrets Act when the Solicitor General is called upon to issue warrants. The language is not precisely the same. I have an additional copy, and I could have the extract copied for the benefit of the committee if it is the will of the Chair. The test under the Official Secrets Act is that if the Solicitor General

... is satisfied by evidence on oath—

Again there is a similarity:

—that such interception or seizure is necessary for the prevention or detection of subversive activity ...

Then the warrant may be issued. The section of the Official Secrets Act then goes on to describe what subversive activity means, and by definition it means:

- (a) espionnage or sabotage;
- (b) foreign intelligence activities directed toward gathering intelligence information relating to Canada;
- (c) activities directed toward accomplishing governmental change within Canada or elsewhere by force or violence or any criminal means;
- (d) activities by a foreign power directed toward actual or potential attack or other hostile acts against Canada; or

- (e) activities of a foreign terrorist group directed toward the commission of terrorist acts in or against Canada.

Members of the committee can see the similarities between the definition of "subversive activity" for the purposes of the issuance of warrants under section 16 of the Official Secrets Act, and the "threat" definition under clause 2 of Bill C-157. The relationship of the definition to the mandate of the service in clause 14 therefore draws the parallel, although it is not a complete mirror image, of the existing situation and the existing test which applies to the issuance of warrants by the Solicitor General.

**Senator Flynn:** Will that continue? The Official Secrets Act is not being amended by this legislation, is it?

**Mr. Finn:** Yes, it is, senator. Section 16 is being repealed.

**Senator Flynn:** Section 16 is being amended by this legislation?

**Mr. Finn:** Yes; in fact, it is repealed.

**Senator Flynn:** So what we have here, in clause 22, replaces that.

**Mr. Finn:** That is correct. Regarding the other differences in both the existing practice and indeed in relation to the Criminal Code, I would be misleading if I were to say that there is

**[Traduction]**

... renouveler (le mandat) s'il est convaincu par le dossier qui lui est présenté sous serment, que le mandat est toujours nécessaire pour permettre au Service d'exercer les fonctions que lui confère la présente loi,

Ce n'est pas le même critère que celui qui s'applique dans le droit criminel. Toutefois, il n'est pas matériellement différent de celui qu'applique aujourd'hui le solliciteur général aux termes de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels lorsqu'il est appelé à décerner un mandat. Les termes ne sont pas exactement les mêmes. J'ai un exemplaire supplémentaire et je pourrais faire faire une copie de l'extrait pour le bénéfice des membres du comité si le président le réclame. Le critère en vertu de la Loi sur les secrets officiels est le suivant:

si le solliciteur général ... est convaincu, en se fondant sur une preuve faite sous serment ...

Là encore il y a similitude:

... que cette interception ou saisie est nécessaire pour prévenir ou dépister une activité subversive ...

alors le mandat peut être décerné. L'article de la Loi sur les secrets officiels décrit ensuite ce qu'est une activité subversive et en voici la définition:

- a) l'espionnage ou le sabotage;
- b) des activités de renseignement d'origine étrangère visant à réunir des renseignements sur le Canada;
- c) des activités visant à opérer un changement de gouvernement au Canada ou ailleurs par la force, la violence ou tout autre moyen criminel;
- d) des activités d'une puissance étrangère visant, en fait ou éventuellement, à attaquer le Canada ou à se livrer contre lui à d'autres actes hostiles; ou
- e) des activités d'un groupe de terroristes étrangers visant à la perpétration d'actes terroristes au Canada ou contre le Canada.

Les membres du comité peuvent constater les similitudes entre la définition d'une «activité subversive» aux fins de la délivrance de mandats en vertu de la Loi sur les secrets officiels et la définition de «menaces» aux termes de l'article 2 du projet de loi C-157. La relation entre la définition et le mandat du service à l'article 14 trace donc un parallèle, bien que ce ne soit pas une image absolument concordante, entre la situation actuelle et le critère actuel qui s'applique à la délivrance d'un mandat par le solliciteur général.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que cela va continuer. La Loi sur les secrets officiels n'est pas modifiée par ce projet de loi, n'est-ce pas?

**M. Finn:** Elle l'est, sénateur. L'article 16 est abrogé.

**Le sénateur Flynn:** L'article 16 est modifié par ce projet de loi?

**M. Finn:** Oui, en fait, il est annulé.

**Le sénateur Flynn:** C'est donc l'article 22 qui le remplace.

**M. Finn:** C'est exact. En ce qui a trait aux différences, tant dans la pratique que dans le Code criminel, je vous induirais en erreur si je disais qu'il n'existe pas de disposition dans la Loi



[Text]

no provision in the Official Secrets Act. I was going to address the question of mail and mail opening. There have been opinions issued that a communication includes mail in the course of post. By virtue of the old Post Office Act, and now the new Canada Post Corporation Act, mail cannot be opened by either the police or the security service of the RCMP. But in terms of the power granted under clause 22 of Bill C-157, the differences are really those about which we have spoken already, namely, mail opening, access to personal information, and the clarification of the legality of entering a place surreptitiously and indeed removing, either for a temporary or in some cases permanent purpose, a thing which may be found on the premises. Those are differences, certainly in terms of the existing capacities under the Criminal Code with regard to the interception of communications, and, as I attempted to say yesterday, would clarify the law with respect to the question of surreptitious entry and indeed the removal of property which may be found on premises and which may relate to an activity which by definition is a threat to the security of Canada. Those are the essential differences, but there may be others of a very technical nature that I have missed in describing them.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, may I ask a question about the Official Secrets Act? The clause which repeals section 16 of the Official Secrets Act is clause 69 of Bill C-157.

**Mr. Finn:** That is correct.

**Senator Frith:** Perhaps you have already referred to it, but what is the significance of clause 69(1)? That is the clause which says:

The definition "intercept" in subsection 2(1) of the Official Secrets Act is repealed.

How does that fit into the picture?

**Mr. Finn:** May I get back to you on that, senator? There is a simple explanation for it.

**Senator Godfrey:** The word "intercept" has the same meaning as in section 178.1 of the Criminal Code.

**Senator Frith:** Therefore you take it out of the Official Secrets Act. That is why I ask what is the difference.

**Mr. Finn:** It will have the same meaning in part IV.1, section 178.1 of the Criminal Code. Also, by virtue of the repeal of section 16, there would no longer be any authority granted under the Official Secrets Act to intercept a communication; so that all intercepts of communications other than under clause 22 and the other clauses of Bill C-157 would have to be authorized under the Criminal Code.

**Senator Flynn:** What about clause 24 which refers to part IV.1 of the Criminal Code? Does that apply in relation to any interception of a communication?

What is the effect of that clause?

**Mr. Finn:** It is to make inoperative the, for example, notice requirements which must be given, according to the Criminal

[Traduction]

sur les secrets officiels. J'allais aborder la question du courrier et de l'ouverture du courrier. Selon certaines opinions, une communication comprend le courrier. En vertu de l'ancienne loi sur les postes, et maintenant de la nouvelle Loi sur la Société canadienne des postes, la police ou les services de sécurité de la GRC ne peuvent pas ouvrir le courrier. Mais en vertu du pouvoir conféré par l'article 22 du projet de loi C-157, les différences sont vraiment celles dont nous avons déjà parlées notamment, l'ouverture du courrier, l'accès à des renseignements d'ordre personnel et la légalité de s'introduire clandestinement dans un endroit et, bien sûr, d'y prendre un objet trouvé sur les lieux, soit pour le détenir temporairement soit de façon permanente selon le cas. Il s'agit certainement de différences en ce qui a trait aux activités actuelles permises par le Code criminel relativement à l'interception des communications et, comme j'essayais de le dire hier, cela clarifiera la loi en ce qui concerne l'accès clandestin à un lieu et, bien sûr, le prélèvement d'un objet qui serait trouvé sur les lieux, lequel objet aurait rapport à une activité qui, par définition, serait une menace envers la sécurité du Canada. Ce sont les différences essentielles, il se peut qu'il y en ait d'autres d'ordre technique que j'aurais oublié de mentionner.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, puis-je poser une question au sujet de la Loi sur les secrets officiels? L'article qui abroge l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels est l'article 69 du projet de loi C-157.

**M. Finn:** C'est exact.

**Le sénateur Frith:** Peut-être y avez-vous déjà fait allusion, mais quelle est la signification du paragraphe 69(1) où il est dit:

La définition d'«intercepter», au paragraphe 2(1) de la Loi sur les secrets officiels, est abrogée.

Qu'est-ce que cela vient faire dans tout ceci?

**M. Finn:** Pourrais-je revenir là-dessus, sénateur? L'explication est très simple.

**Le sénateur Godfrey:** Le mot «intercepter» a la même signification que celle donnée au paragraphe 178.1 du Code criminel.

**Le sénateur Frith:** Vous l'enlevez donc de la Loi sur les secrets officiels. C'est pourquoi je vous demande quelle est la différence.

**M. Finn:** Il aura la même signification qu'à la partie IV.1, paragraphe 178.1, du Code criminel. Par ailleurs, en raison de l'abrogation de l'article 16, il n'y aura plus désormais d'autorisation d'accorder en vertu de la Loi sur les secrets officiels pour l'interception d'une communication; toutes les interceptions de communications, autres que celles prévues à l'article 22 et à d'autres articles du projet de loi C-157, devront être autorisées en vertu du Code criminel.

**Le sénateur Flynn:** Qu'en est-il de l'article 24 qui fait référence à la partie IV.1 du Code criminel? Est-ce que cela s'applique à l'interception d'une communication?

Quelles sont les conséquences de cet article?

**M. Finn:** Il a pour objet de rendre inopérantes les exigences qui veulent qu'on avertisse, par exemple, l'individu dont les

*[Text]*

Code, to an individual who has been the subject of a telephone tap, the planting of an electronic device and so on. That clause also applies to the ability to use as evidence information which may be obtained as a result of, for example, an electronic installation. Part IV.1 of the Criminal Code sets up a regime which requires notice to be given to the target and restricts the use and, indeed, the dissemination of information which may have been obtained as a result of the device being installed. It has been suggested to us that the particular restriction on dissemination is inappropriate when dealing with security intelligence because, among other things, the very purpose of the gathering and analysis of that information is to report to government and departments or agencies of the government with respect to certain issues which may arise from time to time. So Part IV.1 of the Criminal Code would be unnecessarily inhibiting. Therefore, clause 24 has been put in this bill.

**The Chairman:** Can you use the material obtained by that tap later in a criminal process?

**Mr. Finn:** It would not be inadmissible by virtue of clause 24.

**Senator McIlraith:** I have one further point with regard to clause 22. The judge must be satisfied by evidence on oath. Can you explain to us the security provisions or procedures for the warrant itself once it gets into the court, considering that the court staff is outside the security service. How is the matter of security as applied to both evidence and warrants dealt with in that sense?

**Mr. Finn:** Clause 26 deals with the regulation making power with regard to the form of the warrant to be issued. In particular, clause 26(b) deals with governing the practice and procedure of and security requirements applicable to hearings of applications for warrants or renewals of warrants. We would expect that regulations will be put in place to govern these matters. We have already had some discussion about the precise nature of the regulations. We think that it will be necessary to establish within the Federal Court a special registry to deal with the storage of documents which may be filed in support of applications or, indeed, affidavits which will be sworn in support of applications. The reasons, as you have said, senators, are ones of security. One does not want to have the identification of targets disclosed either by way of the process of application and issuance of warrants or after the fact. So there are certain security requirements which must be put in place.

With regard to the place of hearings, I think the court will wish to set aside a room for hearings which would be, for example, "swept" in the normal course of events to ensure that it has not been attacked electronically. So issues of that kind would be dealt with by the regulations and there would be established a full and complete procedure and process which would take into account and treat very seriously the security imperatives which would be present.

**Senator McIlraith:** I believe I am correct in saying that the legislation provides that the court be a court of record. If it is a court of record, it presents all sorts of security problems

*[Traduction]*

conversations téléphoniques ont été mises sur table d'écoute ou qui fait l'objet d'une surveillance électronique, exigences qui découlent du Code criminel. L'article s'applique également à la possibilité d'utiliser comme preuve des renseignements obtenus par des moyens de surveillance électronique. La partie IV.1 du Code criminel établit un régime en fonction duquel il faut donner un avis à la cible et, de plus, ce régime restreint l'utilisation et, bien sûr, la communication des renseignements obtenus par de tels moyens. On nous a suggéré que cette restriction particulière ne peut s'appliquer aux renseignements de sécurité parce que, entre autres, l'objectif de la collecte et de l'analyse des renseignements est justement d'en faire rapport au gouvernement, aux ministères ou aux organismes du gouvernement. La partie IV.1 du Code criminel serait donc inutilement restrictive, c'est pourquoi nous avons inscrit l'article 24 dans le projet de loi.

**Le président:** Pourriez-vous utiliser plus tard les renseignements ainsi obtenus dans un procès criminel?

**M. Finn:** Ils ne seraient plus inadmissibles en raison de l'article 24.

**Le sénateur McIlraith:** J'aurais une autre question au sujet de l'article 22. Le juge doit être convaincu par un dossier présenté sous serment. Pourriez-vous nous expliquer les procédures de sécurité qui doivent entourer le mandat lui-même une fois qu'il est rendu à la cour, si l'on considère que le personnel de la cour ne fait pas partie du service de sécurité. Quelles sont les mesures de sécurité qui s'applique alors au mandat et à la preuve?

**M. Finn:** L'article 26 traite du pouvoir de réglementation qui gouvernera la forme des mandats à décerner. Plus précisément, le paragraphe 26b) porte sur les règles de pratique et de procédure, ainsi que les conditions de sécurité, applicables à l'audition d'une demande de mandat ou de renouvellement de mandat. Nous nous attendons à ce que des règlements soient pris pour gouverner ces questions. Nous avons déjà eu des discussions sur la nature précise de ces règlements. Nous pensons qu'il faudra prévoir, à l'intérieur de la Cour fédérale, un greffe spécial pour la conservation des documents qui seront déposés à l'appui de la demande de mandat ou, bien sûr, des affidavits prêtés sous serment à l'appui de la demande. Ce sont des questions de sécurité, comme vous l'avez souligné, sénateur. Il ne faudrait pas que l'identité de la cible soit révélée lors de la demande du mandat ou après. Il faut donc prendre certaines mesures de sécurité.

Quant aux lieux des audiences, je pense que la cour souhaitera réserver une pièce à cet effet, pièce qui sera entièrement fouillée afin d'être sûr qu'il n'y ait pas de dispositifs d'écoute électronique. Les questions de cet ordre seront traitées par des règlements et il sera établi des pratiques et des procédures qui tiendront compte des impératifs de sécurité.

**Le sénateur McIlraith:** Je crois que je n'ai pas tort en disant que le projet de loi prévoit que la cour sera une cour d'archives. Si tel est le cas, il y aura toutes sortes de problèmes de



[Text]

because there must be some record of the hearings having taken place and the warrants having been issued.

**Mr. Finn:** That is correct.

**Senator McIlraith:** If you diffuse the areas where that information is put on record—and I do not wish to go into too much detail at this point

**Mr. Finn:** I appreciate your point.

**Senator McIlraith:**—surely you are setting up a structure that could ultimately be easily penetrated by one method or another. Under the existing system, whatever its weaknesses, there is no difficulty on that point.

**Mr. Finn:** That is correct.

**Senator McIlraith:** The head of the service makes an application to the minister and all evidence and records are kept within the service. But according to this bill we are diffusing those records into many places outside the immediate and direct control of the security service. I would hope that when we deal with that particular clause more specifically those of you who have the responsibility will take a thorough look at that point.

**Mr. Finn:** I take your point very seriously. I think that this is one of the issues which, in referring to a point which the minister was discussing as a result of a question by Senator Godfrey earlier this morning, we are looking at in light of the precise nature of the regulations which would be put in place. There is some experience in the United States by virtue of the existence of what is known as the Foreign Intelligence Surveillance Act and the Foreign Intelligence Surveillance Court, which requires the issuance of a warrant for the interception of communications, for example, in relation to non-American nationals or foreigners in the continental United States for foreign intelligence purposes. The procedures which are in place in the Foreign Intelligence Surveillance Court—and we have examined some of them fairly carefully—are such that they give us confidence that such provisions can be put in place and can be governed by the application of regulations and, indeed, the co-operation and assistance of the court. I do not want to suggest that there are no existing problems but, certainly, that issue is being examined very actively.

**Senator McIlraith:** On a superficial examination of clause 26, I do not think it is adequate for your purposes. But we shall come to that matter in due course. I don't want you to put too much of the information on record here but there is a point here that is fairly real and there is also some experience in Canada of court records being penetrated.

**The Chairman:** But, on the other hand, I would imagine that it would be very important to you that you preserve a paper trail which is open to audit by the review committee.

**Senator McIlraith:** Within the system, yes. There must be the checks and balances. It is a matter of not putting it out where those who are not going to exercise the control have easy access to it, and there is some experience in Canada on this point.

**Mr. Finn:** Just as an example, in the United States it is my understanding that the FISA Court has quarters within the

[Traduction]

sécurité puisqu'il faudra qu'il y ait des dossiers sur toutes les audiences qui auront eu lieu et sur les mandats décernés.

**M. Finn:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Si vous dispersez les dossiers dans plusieurs endroits, je ne voudrais pas entrer dans trop de détails dès maintenant...

**M. Finn:** Je comprends ce que vous voulez dire.

**Le sénateur McIlraith:** Vous semblez ouvrir les portes à l'infiltration d'une manière ou d'une autre. En vertu du présent système, quelle que soit ses faiblesses, de telles possibilités n'existent pas.

**M. Finn:** C'est exact.

**Le sénateur McIlraith:** Le chef du service fait une demande auprès du ministre et toutes les preuves et tous les dossiers sont conservés à l'intérieur du service. Selon le projet de loi, vous allez disperser les dossiers en plusieurs endroits à l'extérieur du contrôle direct et immédiat du service de sécurité. J'espère que lorsque nous traiterons de cet article plus précisément, ceux d'entre vous qui auront cette responsabilité étudieront cette question avec beaucoup d'attention.

**M. Finn:** Je prends vos observations très au sérieux. Je pense qu'il s'agit de l'une de ces questions, comme celle dont il a été question ce matin à la suite d'une question posée par le sénateur Godfrey, que nous devons étudiées en fonction des règlements qui seront adoptés. Il y a certains cas aux États-Unis où il faut obtenir un mandat pour l'interception de communications, par exemple, lorsqu'il s'agit d'étrangers se trouvant aux États-Unis, en vertu de la Foreign Intelligence Surveillance Act et de la Foreign Intelligence Surveillance Court. Les procédures mises en place par la Foreign Intelligence Surveillance Court—et nous les avons étudiées avec beaucoup d'attention—sont telles qu'elles nous permettent d'espérer que des procédures du même genre puissent être adoptées et gouvernées par l'application des règlements et, bien sûr, la coopération et l'aide de la cour. Je ne voudrais pas suggérer qu'il n'y a pas de problèmes, mais il est certain que cette question est étudiée très soigneusement.

**Le sénateur McIlraith:** Après une rapide lecture de l'article 26, je ne pense pas qu'il soit suffisant à cet égard. Nous y reviendrons en temps et lieux. Je ne voudrais pas donner trop de renseignements à ce sujet mais il s'agit d'un danger très réel et il est arrivé déjà que des cours d'archives du Canada aient été cambriolées.

**Le président:** Par ailleurs, j'imagine que vous trouvez très important qu'il existe des dossiers que le comité de surveillance puisse examiner.

**Le sénateur McIlraith:** A l'intérieur du système, oui. Il faut qu'il y ait des vérifications et des contrepoids. Il s'agit en fait de ne pas les conserver dans un endroit où ceux, qui ne vont pas exercer ce contrôle, auront aisément accès, et c'est déjà arrivé au Canada.

**M. Finn:** A titre d'exemple, aux États-Unis la FISA Court a ses quartiers dans l'édifice de la Justice à Washington. Elle est

[Text]

Justice Building in Washington. Therefore, it is actually housed in a secure location and all of the records are kept within that secure location. But that is one example only.

**Senator McIlraith:** There is some experience in Canada that I hope will not be overlooked.

**The Chairman:** Senator McIlraith, what would be your view in terms of a special court as opposed to the ordinary courts?

**Senator McIlraith:** We are getting a proliferation of courts in Canada. I would hope the security service could come at the problem without a special court and that we would be able to provide for adequate security without at the same time impairing the accountability and control.

**The Chairman:** The problem I am concerned about is whether a special court would not become a captive court.

**Senator McIlraith:** That is the problem, yes. I certainly would not answer "yes" that I would favour a special court at the moment. However, we are into an open session here and I do not want to pursue the subject too far at the moment. I think perhaps I will leave it at that. I have indicated the area of concern, and I would say that there is a lot of Canadian experience on this point that is worthy of attention.

**Senator Nurgitz:** With respect to the question of a captive court, as I read clause 22, especially having regard to these proceedings being relatively secret—

**Mr. Finn:** Completely secret, I would say.

**Senator Nurgitz:** Completely secret, then, tell me what happens if a judge dismisses your application. What is to prevent the service from then going to the judge next door?

**Mr. Finn:** There is nothing to prevent that here, sir, but the Federal Court of Canada, as you know, is a very small court. What is envisaged, and again I think this would be dealt with in the regulations, at least as contemplated at the moment, is that the court would establish a rota system by which a judge would be designated for a particular period of time to deal with these warrants. That would not serve as a closed door to prevent your going to the next judge, after that judge was off the rota.

However, it is rather important for the service as well as for the general scheme of accountability and control certainly to regulate, if not to prohibit, because one thing of constant concern is the credibility of the entire process. If it were to come to pass that it became the practice, and became known that it was the practice, of the director to go judge shopping, a great deal of the credibility of the process would simply be lost.

I think it is important also that because a judge on one day might dismiss an application that should not preclude either him or one of his colleagues on another day from allowing the application or a renewed application on the basis of additional information and so on and so forth.

**Senator Nurgitz:** A change of circumstances.

**Mr. Finn:** I would not want to see that avenue cut off, therefore, but I accept the requirement of some regulation as to how that would be done, the information that would have to

[Traduction]

donc située dans un endroit sûr et tous ses dossier y sont conservés. Ce n'est qu'un exemple.

**Le sénateur McIlraith:** Nous avons eu quelques expériences au Canada qu'il ne faudrait pas oublier.

**Le président:** Sénateur McIlraith, que pensez-vous d'une cour spéciale par opposition à des cours ordinaires?

**Le sénateur McIlraith:** Il y a une prolifération de cours au Canada. J'aurais souhaité que le service de sécurité règle ce problème sans une cour spéciale et que nous aurions pu assurer une sécurité adéquate sans pour autant nuire au contrôle et à la responsabilité.

**Le président:** Je me demande si une cour spéciale ne pourrait pas devenir une cour captive.

**Le sénateur McIlraith:** C'est un problème, en effet. Je ne serais pas prêt à dire que je suis en faveur d'une cour spéciale. Toutefois, la séance d'aujourd'hui étant ouverte, je ne voudrais pas aller trop loin sur ce sujet. Je crois que je vais le laisser pour l'instant. J'ai souligné le problème et je dirais que les expériences passées doivent être retenues.

**Le sénateur Nurgitz:** En ce qui concerne cette question d'une cour captive, en lisant l'article 22, surtout le passage sur les audiences qui doivent être relativement secrètes...

**M. Finn:** Entièrement secrètes, dirais-je.

**Le sénateur Nurgitz:** Entièrement secrètes donc. Dites-moi alors ce qui arrive si un juge rejette votre demande. Qu'est-ce qui vous empêche d'aller trouver un autre juge?

**M. Finn:** Rien ne l'empêche, monsieur, mais la Cour fédérale du Canada est une très petite cour, comme vous le savez. Ce que nous envisageons, et là encore je crois que les règlements s'en chargeront, du moins c'est ce que nous espérons, c'est que la cour établisse un système de rotation selon lequel un juge serait désigné pendant un certain temps pour s'occuper des demandes de mandats. Ce système ne vous empêchera pas d'aller trouver le juge suivant quand celui qui vous aura refusé le mandat ne sera plus en service.

Toutefois, il est très important pour le service, autant que pour la responsabilité et le contrôle, de réglementer, sinon d'interdire, un tel procédé parce qu'il faut sauvegarder la crédibilité du processus. S'il devait arriver qu'une telle pratique se répande et si on devait apprendre que le directeur choisit les juges en fonctions de ses besoins, le processus perdrait toute crédibilité.

Il est important aussi qu'un juge qui a rejeté une demande puisse, lui ou un de ses collègues, revenir sur cette décision si on lui apporte des renseignements supplémentaires.

**Le sénateur Nurgitz:** Si les circonstances ont changé.

**M. Finn:** Je ne voudrais pas que cette possibilité soit écartée, mais j'admets que ce processus doive être réglementé; il faudrait déterminer le genre de renseignements qui devront être



**[Text]**

be given to a second judge, for example, related to the first application and things of that order. At present, however, that is not a requirement of clauses 21 through 26, other than to say that perhaps it would be included in the regulations.

**Senator Nurgitz:** You were suggesting that it would be more ideal because of the small court. That rather presumes that all of these activities we are trying to keep some sort of surveillance on all take place within three blocks of where we are now. But what of the ports of entry? They are perhaps an even greater risk than Ottawa. Do you have some concerns in that respect? For instance, if you were in Vancouver and had some physical evidence, such as photographs or letters, which you wished to submit to a judge to demonstrate the need for your warrant, how ideally would it be to have this small group of judges in Ottawa for the purpose of obtaining that warrant?

**Mr. Finn:** Well, again, just to talk about the existing situation for a moment, that is precisely what happens today, although one is not going before a judge since all warrants are issued personally by the Solicitor General or, in his absence, by the Acting Solicitor General.

The process internal to the security service is, and will continue to be, centralized, again for the reasons of control and of knowledge and so on of which we have spoken earlier.

Frankly, since the passage of the Official Secrets Act, section 16, practice has shown that there are very few occasions where the urgency of the situation is such that either you cannot get to the Solicitor Gen or the Acting Solicitor General or that you could not get to a judge of the Federal Court to issue the warrant.

The circumstances in which that would be most likely to arise would be limited and would probably relate to a situation of someone being identified as a hostile intelligence agent on a flight from Europe who would be coming into Mirabel or into Toronto and you would have an hour to get your warrant so that you could cover that individual in his hotel room or whatever. The experience today is that, with very little time, a warrant may be issued. We anticipate that in those circumstances, which I think most would be prepared to accept would be rare, it will be easy or simple to obtain a warrant as well from a judge. That would be true even in the middle of the night, although you would not have aircraft landing in Toronto after 11 o'clock or thereabouts.

We are not concerned certainly from a security perspective that that will unduly inhibit the effectiveness or ability of the security service to carry out its mandates. That is also one of the reasons why we have not opted for emergency warrant powers, even those which might exist for a limited period of time, such as 24 or 36 hours, which, in fact, were recommended by the McDonald Commission.

**Senator Nurgitz:** In terms of the provisions of the warrant, just looking quickly at clause 22(2), dealing with the warrant and the specifics of the warrant, what is the practice today?

**Mr. Finn:** It is very similar in fact to paragraphs (a) through (f) of clause 22(2). Certainly, the type of communication authorized to be intercepted is identified to the extent that it

**[Traduction]**

fournis au second juge par rapport à la première demande et ce genre de choses. A l'heure actuelle cependant cela ne fait pas partie des exigences formulées aux articles 21 à 26, autres que celles qui disent que cela sera inclus dans les règlements.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous suggérez qu'une petite cour est préférable. Il faudrait supposer que toutes les activités que nous voulons surveiller auront lieu dans le périmètre où nous nous trouvons. Mais qu'en est-il des ports d'entrée? Le risque est encore plus grand qu'à Ottawa. Vous en préoccupez-vous? Si, par exemple, vous étiez à Vancouver et que vous possédiez certains documents, des photographies ou des lettres, que vous vouliez présenter à un juge pour lui prouver la nécessité d'un mandat, en quoi est-ce idéal d'avoir un petit groupe de juges à Ottawa dans ce cas?

**M. Finn:** Encore là, si nous voulons parler de la situation actuelle pour un moment, c'est exactement ce qui se produit aujourd'hui, bien qu'il ne soit pas nécessaire de se présenter devant un juge puisque tous les mandats sont décernés par le solliciteur général ou, en son absence, par son remplaçant.

Le processus qui existe au sein du service est et continuera d'être un processus centralisé, pour les raisons de contrôle dont nous avons déjà parlé.

Je dois dire en toute franchise que depuis l'adoption de la Loi sur les secrets officiels, article 16, il y a eu fort peu de cas où l'urgence de la situation était telle que vous ne puissiez vous rendre auprès du solliciteur général, de son remplaçant ou d'un juge de la Cour fédérale pour obtenir un mandat.

Les cas où une situation semblable pourrait se produire sont très peu nombreux. Il s'agirait probablement d'un cas où une personne, identifiée comme étant un agent de renseignement hostile, arriverait d'Europe à Mirabel ou à Toronto et que vous vouliez obtenir un mandat en moins d'une heure pour pouvoir surveiller sa chambre d'hôtel. Notre expérience jusqu'à présent a été qu'on pouvait obtenir un mandat très rapidement. Nous prévoyons que dans un tel cas qui, je pense que tous en conviendront, sera assez rare; il sera assez facile d'obtenir un mandat d'un juge, même en pleine nuit, bien qu'aucun avion ne se pose à Toronto après 23 h.

Nous ne pensons pas que cela puisse gêner le service dans l'exercice de ses fonctions. C'est aussi une des raisons pour lesquelles nous n'avons pas prévu de pouvoirs d'urgence pour la délivrance de mandat, même pour ceux de courte durée, 24 ou 36 heures, pouvoirs qui étaient en fait recommandés par la Commission McDonald.

**Le sénateur Nurgitz:** En ce qui concerne les dispositions du mandat, examinons rapidement le paragraphe 22(2) qui porte sur les mandats et les précisions qu'il doit contenir, quelle est la pratique en ce moment?

**M. Finn:** Elle est très proche de ce qui est prévu aux alinéas a) à f) du paragraphe 22(2). La catégorie de communications dont l'interception est autorisée est indiquée dans la mesure où

[Text]

may be; the type of installation is also identified in the application, and certainly the target, to the extent that the target can be precisely identified by name, in cases where it is possible—and it may not always be; the places where the warrant may be executed; whether or not the warrant is what we call a moving warrant, which may be executed, to give you an example, in a hotel room but also in relation to a motor vehicle which may be moving from hotel room A to hotel room B, or residence C. All of these things are really part of the current system, and we see no reason why that ought not to be specified as a requirement in legislation, given that we are moving to a legislated scheme.

**Senator Nurgitz:** What you are saying, then, is that in the current procedure of a Solicitor General's warrant, the specifics are much the same as you have outlined in the bill?

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Nurgitz:** I am not certain that the question is proper, but just so that we have an idea, what sort of numbers will we be looking at for the issuance of warrants in a given year?

**Mr. Finn:** I would think there would be no substantial difference in the numbers from those which have been reported over the past several years and which, I think, have appeared in the aggregate in the annual reports of the Solicitor General. I have forgotten the precise number for the last report, but my recollection is that it is in the order of 400, sir. That can easily be verified and perhaps I could get that information before this afternoon.

We do not see that the numbers will be materially different, even with the additional powers which would be permitted to be exercised under the authority of a warrant, that is to say mail and the other things that we have discussed.

**Senator Nurgitz:** Four hundred applications to a judge seem to me—

**Senator Frith:** That is per year.

**Mr. Finn:** Yes, in a year.

**Senator Riley:** I was going to refer to the American system, where the judge is enclosed and the records are kept in the custody of Justice or the FBI and according to the Americans, it is a matter of a system of protection?

**Mr. Finn:** That is the information that we have, senator, yes.

**Senator Flynn:** The last point that I would question Mr. Finn about is in Part IV of the bill which gives the Attorney Gen of Canada the exclusive jurisdiction to proceed under this bill, and it says:

... where the alleged offence arises out of conduct constituting a threat to the security of Canada within the meaning of ...

The present legislation. That may create a conflict of opinion. How do you resolve it?

[Traduction]

elle peut l'être; le genre d'installation est aussi indiqué dans la demande, ainsi que la cible dans la mesure où il est possible de l'identifier, ce qui n'est pas toujours le cas; la demande doit indiquer aussi l'endroit visé; il faut aussi indiqué s'il s'agit de ce que nous appelons un mandat mobile qui peut s'appliquer à plusieurs lieux de résidence, des chambres d'hôtel par exemple, ou à un véhicule moteur. Tous ces éléments font déjà partie du présent système et nous ne voyons pas pourquoi ils ne devraient pas être inscrits comme exigences dans la loi, maintenant que nous avons l'intention d'adopter une loi à cet effet.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous nous dites en fait que les indications qui font partie de la demande d'un mandat auprès du solliciteur général sont les mêmes que celles données dans le projet de loi?

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Ma question peut paraître déplacée mais pourriez-vous nous donner une idée du nombre des mandats qui sont décernés en un an?

**M. Finn:** Je pense qu'il n'y aura pas de différences importantes dans le nombre des mandats décernés par rapport à celui des quelques dernières années dont le nombre apparaît dans les rapports annuels du solliciteur général. Je n'ai pas ce nombre à la mémoire, mais je crois qu'il est de l'ordre de 400, monsieur. Il peut être vérifié assez rapidement et je pourrais peut-être vous le fournir avant cet après-midi.

Nous ne prévoyons pas que les chiffres soient très différents, même avec les pouvoirs supplémentaires qui seront conférés par un mandat, je veux dire le pouvoir d'ouvrir le courrier et d'autres dont nous avons parlé.

**Le sénateur Nurgitz:** Il me semble que 400 demandes adressées à un juge ...

**Le sénateur Frith:** Par année.

**M. Finn:** Oui, en un an.

**Le sénateur Riley:** Je voulais faire allusion au système américain où le juge est enfermé et les dossiers conservés par la Justice ou le FBI, et, selon les Américains, il s'agit d'une mesure de protection.

**M. Finn:** Ce sont les renseignements que nous avons, sénateur, oui.

**Le sénateur Flynn:** Le dernier point sur lequel j'aimerais interroger M. Finn porte sur la partie IV du projet de loi qui confère au procureur général du Canada la compétence exclusive de procéder en vertu de ce projet de loi dans les cas suivants:

a) l'infraction présumée découle d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada au sens de ...

La présente loi. Il pourrait y avoir un conflit d'opinion. Comment pouvez-vous le résoudre?



[Text]

**Mr. Finn:** I think, senator, that is a question that might better be directed to the officials of the Department of Justice, but let me just proffer the following: That this will be largely a matter to be resolved at the policing level, given certain guidelines and directions from both the federal and provincial levels; that is to say, the departments of the attorney general at the provincial level, and the Solicitor General and the Attorney Gen of Canada. Much of that, quite frankly, I think will be resolved under the arrangements which may be entered into pursuant to clause 56 of the bill. It says:

The Solicitor General may, with the approval of the Governor in Council, enter into arrangements with the government of a province concerning the responsibilities of members of the Royal Canadian Mounted Police—

and so on. That would, I think, cover the situation of who might be involved in the investigation of a particular crime which might be in the gray area. That is, I think, the concern that you are alluding to, and it is absolutely clear that there will be gray areas from time to time which have to be addressed in that fashion.

**Senator Flynn:** My problem is where the provincial attorney general lays a charge—

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Flynn:** —and the Attorney Gen of Canada suggests that he is the only one who could lay that charge.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Flynn:** You would have a dispute in the court, I suppose?

**Mr. Finn:** Yes, I suppose that is possible, although clause 54 talks about the validity of proceedings taken.

**Senator Flynn:** Yes, of course, if the Attorney Gen does not object or if he confirms that the provincial attorney general could lay that charge. However, I am speaking of a conflict between the two levels of government.

**Mr. Finn:** I accept that there is a need for discussion of this particular issue at levels which really are much higher than the level at which I am.

**Senator Flynn:** Referring back to Senator Nurgitz's previous question about the application to the Federal Court being rejected—

**Mr. Finn:** Yes, sir.

**Senator Flynn:** —would you say that there is an appeal from that judgment to the appeal side of the Federal Court?

**Mr. Finn:** I would say no.

**Senator Flynn:** You would say no?

**Mr. Finn:** I think it would destroy the system.

**Senator Flynn:** How?

**Senator Nurgitz:** I assume that, because it is not specified, you might even be using appellate judges of the Federal Court just as you would trial judges?

[Traduction]

**M. Finn:** Je pense, sénateur, que c'est une question qui devrait être adressée aux hauts fonctionnaires du ministère de la Justice, mais permettez-moi d'avancer l'opinion suivante: c'est une question qui sera résolue au niveau de la politique, selon certaines directives et certaines instructions émanant tant du palier fédéral que du palier provincial, c'est-à-dire des bureaux des procureurs généraux, au palier provincial, et du solliciteur général et du procureur général du Canada. La majeure partie de ces différends sera réglée, je pense, en vertu d'ententes conclues aux termes de l'article 56 du projet de loi où il est dit:

Le solliciteur général peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, conclure des ententes avec le gouvernement d'une province sur les responsabilités des membres de la Gendarmerie royale du Canada—

et ainsi de suite. Je pense que cela porte sur les cas où il faudra décider qui se chargera de l'enquête d'un crime qui pourrait être difficile à définir. Je pense que c'est ce à quoi vous faites allusion et il est certain qu'il y aura de temps en temps des zones grises qui devront être éclaircies de cette manière.

**Le sénateur Flynn:** Je me préoccupe du cas où un procureur général d'une province porte une accusation—

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** ... et le procureur général du Canada laisse entendre qu'il est le seul à pouvoir porter une telle accusation.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Il y aurait alors un litige devant la cour, je suppose?

**M. Finn:** Oui, je suppose que c'est possible, bien que l'article 54 porte sur la validité des poursuites intentées.

**Le sénateur Flynn:** Oui, bien sûr, si le procureur général ne s'y oppose pas ou s'il confirme que le procureur général de la province peut porter une telle accusation. Je fais cependant allusion au cas où il y a un conflit entre les deux paliers de gouvernement.

**M. Finn:** J'admets qu'il faudrait discuter de cette question particulière à des niveaux beaucoup plus élevés que celui où je me trouve.

**Le sénateur Flynn:** Pour en revenir à la question posée par le sénateur Nurgitz au sujet du rejet d'une demande auprès de la Cour fédérale...

**M. Finn:** Oui, monsieur.

**Le sénateur Flynn:** ... diriez-vous qu'il y aurait appel de ce jugement au tribunal d'appel de la Cour fédérale?

**M. Finn:** Je répondrais que non.

**Le sénateur Flynn:** Vous répondriez non?

**M. Finn:** Je pense que cela détruirait le système.

**Le sénateur Flynn:** Comment?

**Le sénateur Nurgitz:** Je suppose que, puisque ce n'est pas précisé, vous pouvez aussi bien vous adresser à des juges d'appel qu'à des juges de première instance?

## [Text]

**Mr. Finn:** That might be possible, senator, yes. There is no distinction drawn in the bill between the appeal side and the trial side.

**Senator Frith:** It merely specifies a Federal Court judge.

**Senator Flynn:** The Federal Court Act would say that it is something which should be before a judge of the first instance.

**Mr. Finn:** That may be true, sir. I do not have that firmly fixed in my mind, but we have drawn no distinction of the kind in the bill.

**Senator Flynn:** Yes, but you are referring to the Federal Court?

**Mr. Finn:** That is correct, yes.

**Senator Frith:** The Governor in Council can make regulations under clause 26 to cover that. That clause governs the practice of how to proceed.

**Senator Flynn:** If it is spelled out in the Federal Court Act and not contradicted in this bill. You would not be able to change that by regulation?

**Senator Frith:** It says specifically in clause 26(c), for example, that:

Notwithstanding the Federal Court Act and any rules made thereunder . . .

They might try to do it under (b), governing the practice and procedure.

**Senator Flynn:** Yes, but the practice and procedure does not refer to the jurisdiction of a judge.

**Senator Frith:** It says:

. . . hearings of applications for such warrants . . .

**Senator Flynn:** In any event, it is a technical problem.

**Senator Frith:** That is another show, yes.

**Senator Nurgitz:** Just quickly on the question of warrants, and you would have to correct me, but a criminal code warrant is 60 days?

**Mr. Finn:** Maximum 120 days, I believe.

**Senator Nurgitz:** All right. Under clause 22, you may make an application for as long a period as you like. For people who are concerned about abuse, a limitation on the time would be very favourable.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Nurgitz:** You impose no time limits?

**Mr. Finn:** That is correct.

**Senator Nurgitz:** The McDonald Commission, I think, recommended 180 days—

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Nurgitz:** —as a maximum?

**Mr. Finn:** Yes.

## [Traduction]

**M. Finn:** C'est très possible, sénateur, oui. Il n'est fait aucune distinction dans le projet de loi à ce sujet.

**Le sénateur Frith:** Il ne fait qu'indiquer un juge de la Cour fédérale.

**Le sénateur Flynn:** La Loi sur la Cour fédérale dirait que c'est quelque chose qu'il faut référer à un juge de première instance.

**M. Finn:** C'est peut-être vrai, monsieur. Je n'en ai pas une idée très précise, mais nous n'avons établi aucune distinction de ce genre dans le projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais vous faites référence à la Cour fédérale.

**M. Finn:** C'est exact, oui.

**Le sénateur Frith:** Le gouverneur en conseil peut établir des règlements en vertu de l'article 26 qui tiendraient compte de cette question. Cet article porte sur la manière de procéder.

**Le sénateur Flynn:** Si c'est écrit en toutes lettres dans la Loi sur la Cour fédérale et que ce n'est pas contredit dans ce projet de loi, vous ne pourrez pas le changer par un règlement.

**Le sénateur Frith:** Il est précisé au paragraphe 26(c) que:

par dérogation à la Loi sur la Cour fédérale et aux règles prises sous son régime . . .

Ils pourraient essayer de le faire aux termes du paragraphe (b) régissant les règles de pratique et de procédure.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais les pratiques et les procédures ne font pas référence à la compétence d'un juge.

**Le sénateur Frith:** Il est dit:

. . . l'audition d'une demande de mandat . . .

**Le sénateur Flynn:** De toutes façons, il s'agit d'un problème d'ordre technique.

**Le sénateur Frith:** C'est une toute autre question, oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Très brièvement sur la question des mandats, et vous devez me corriger, mais un mandat en vertu du Code criminel a une durée de 60 jours?

**M. Finn:** Un maximum de 120 jours, je crois.

**Le sénateur Nurgitz:** D'accord. Aux termes de l'article 22, vous pouvez faire une demande pour une période aussi longue que vous le voulez. Pour les gens qui s'inquiètent des abus possibles, une limite de temps serait très souhaitable.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous n'imposez aucune limite?

**M. Finn:** C'est exact.

**Le sénateur Nurgitz:** Je pense que la Commission McDonald recommandait 180 jours . . .

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** . . . comme maximum?

**M. Finn:** Oui.



**[Text]**

**Senator Nurgitz:** From the point of view of this committee which is, perhaps, concerned about examining the bill for potential abuse, would you not agree that we would be better served with a shorter period in the warrant, with the right of renewal? For instance, you would have to convince a judge again that you are entitled to have it for longer.

**Mr. Finn:** I do not disagree with that at all, senator. I would simply suggest that the court certainly may impose that as a condition under paragraph (f) of clause 22(2). It is certainly within the court's power to say: "In this case I want the warrant limited to 30 days," or "120 days". In other cases, for very practical reasons which might relate to constantly going back to the court for renewals of particular warrants or kinds of warrants, a judge might say that 365 days is not inappropriate. I am simply putting the point forward that that clause leaves the direction in the hands of the judge, and I would expect that one of the things to be considered there would be the life of the warrant.

**Senator Nurgitz:** By the way, I should mention that section 178 of the Criminal Code has a 60-day limit to warrants.

If I were a member of the service putting together a case for a warrant, I would ask for more time and not for less. One would not want to bother oneself with going back, yet I think there are safeguards in the requirement to go back. I think there is a greater potential for abuse with a 365-day warrant. It is a little frightening to think of a 365-day warrant because that is such a long time.

**The Chairman:** On the question of the federal court and the discussion we have had—and I think we would want to look at the wording—our legal advisors confirm that appointments are made to the Federal Court of Canada with the court itself deciding on what judges are assigned to the Appeal Division or to the Trial Division.

**Senator Flynn:** I doubt that very much.

**Senator Frith:** There is also the Federal Court of Appeal.

**Senator Flynn:** The second appointment is not made by the court itself or by the Chief Justice.

**Senator Frith:** When one is appointed to the court, one is appointed to either the Appeal Division or the Trial Division.

**Senator Godfrey:** On the question of judge shopping, I would think that it would be fairly quickly determined who the best judge to go before is. Every lawyer in the country does that—that is, shops for judges.

Some time ago under the Securities Act, lawyers used to appear before judges to obtain exemptions for financial statements. There was no problem with that until they got knowledge of that. I would think the same thing would apply here. I thought one of the purposes of having a reference to the Federal Court was that you would acquire some expertise.

**[Traduction]**

**Le sénateur Nurgitz:** Du point de vue du comité qui se préoccupe des abus possibles, ne pensez-vous pas que nous serions mieux servis avec des mandats de plus courte durée, avec un droit de renouvellement? Vous devriez alors convaincre le juge que vous en avez besoin pour une plus longue période.

**M. Finn:** Je suis tout à fait d'accord avec vous, sénateur. Je suggérerais simplement que la cour peut imposer cette condition en vertu de l'alinéa f) du paragraphe 22(2). Il appartient certainement à la cour de dire: «Dans ce cas-ci je veux que la durée du mandat soit limitée à 30 jours» ou «à 120 jours». Dans d'autres cas, pour des raisons très pratiques, s'il faut par exemple qu'on revienne constamment devant la cour pour faire renouveler un mandat très particulier, un juge peut décider qu'une durée de 365 jours serait justifiée. Je veux simplement souligner le fait que l'article laisse, entre autres, la question de la durée du mandat à la discrétion du juge.

**Le sénateur Nurgitz:** Précisons en passant que la durée limite d'un mandat décerné en vertu de l'article 178 du Code criminel est de 60 jours.

Si j'étais un agent du service en train de rassembler un dossier pour l'obtention d'un mandat, je demanderais qu'on m'accorde plus de temps pas moins. Je ne voudrais pas avoir à retourner constamment devant le juge, pourtant je crois que le règlement donne certaines garanties pour un renouvellement. Je pense qu'il y a de plus fortes possibilités d'abus dans un mandat de 365 jours. Cela fait un peu peur de penser à un mandat de 365 jours, c'est une si longue période.

**Le président:** A propos de la Cour fédérale et de la discussion que nous avons eue—et je pense que nous devrions examiner les termes—nos conseillers juridiques confirment que les nominations à la Cour fédérale sont faites par la cour elle-même qui décide quels juges seront nommés au tribunal d'appel et quels juges seront nommés au tribunal de première instance.

**Le sénateur Flynn:** J'en doute énormément.

**Le sénateur Frith:** Il y a aussi la Cour fédérale d'appel.

**Le sénateur Flynn:** La seconde nomination n'est pas faite par la cour elle-même ni par le juge en chef.

**Le sénateur Frith:** Lorsqu'une personne est nommée à la cour, elle est nommée soit au tribunal d'appel soit au tribunal de première instance.

**Le sénateur Godfrey:** A propos de la possibilité de choisir un juge, je pense qu'il sera assez facile de découvrir devant quel juge il vaut mieux se présenter. Tous les avocats du pays le font, ils choisissent leur juge.

Il y a quelques années, sous le régime de la Loi sur les garanties, les avocats avaient l'habitude de comparaître devant un juge pour obtenir des exemptions pour des états financiers. Cela ne présentait pas de problème jusqu'à ce qu'on l'apprenne. Je suppose que la même chose peut se produire. Je pensais que l'une des raisons pour faire appel à la Cour fédérale était d'acquérir une certaine spécialisation.

**[Text]**

My recollection of several acts, going back 20 or 25 years, is that they used to provide that the Chief Justice of the Trial Division or some judge designated by him was the one you had to appear before.

Why put it into the regulations that you will establish some type of panel? Why not provide that one has to appear before the Chief Justice of the Trial Division of the Federal Court of Canada, or a judge designated by him? That being the case, there might be a few judges who become experts on the subject, but I think that that should be the case rather than putting it in by way of regulation. Why not put it into the act?

**Mr. Finn:** Without actually conceding the point, it may very well have been that in the course of the drafting of the legislation we simply overlooked the fact that there is precedent—and indeed very recent precedent—for doing precisely that.

Section 36.3 of the new Evidence Act—which was proclaimed in advance of the remainder of the Access to Information Bill—does provide precisely for an application in relation to what is covered by that section to the Chief Justice of the Trial Division of the Federal Court of Canada or a judge designated by him. That is something about which there is no disagreement in principle.

May I get back to the point Senator Nurgitz raised? Because I think it is important to recognize that when one is thinking about the life of a warrant, one has to look at different circumstances and different situations.

I agree that a 365-day warrant covers a long time, but I have wondered for some time now whether 365 days, or total coverage of a known and identified hostile intelligence agent operating in Canada, would be unreasonable. In the same circumstances, a year-long warrant against a citizen of Canada who might, for some reason or other, have come under temporary suspicion of being involved in conduct which constitutes a threat to the security of Canada, might be far too long, but I think that in dealing with the issue as we have—that is, by being silent in terms of the life of the warrant—we have tried to accommodate situations at either end of the scale and all of the places in between.

**Senator Nurgitz:** I believe that, with 400 applications being made in a year, you are going to be bothering the court quite frequently.

**Senator Frith:** Every day or several times a day.

**Senator Nurgitz:** Yes, and courts develop practices, and the practice may be that, if one requests a 30-day warrant, it will issue a 60-day warrant so that the frequency of applications will be cut down.

My point is that for a foreign operative I am less concerned, but this is going to apply to Canadian citizens as well. I would be more comfortable if every couple of months the service had to satisfy a judge that the surveillance was justified.

**Mr. Finn:** From an operational point of view, we see no difficulty with that, senator.

**[Traduction]**

Si je me souviens bien, dans plusieurs lois remontant à 20 ou 25 ans, il était prévu que vous deviez comparaître devant le juge en chef du tribunal de première instance ou devant un juge nommé par lui.

Pourquoi inscrire dans les règlements que vous allez établir une certaine liste de juges? Pourquoi ne pas prévoir qu'une personne doive se présenter devant le juge en chef du tribunal de première instance de la Cour fédérale du Canada ou devant un juge nommé par lui? Dans ce cas, il y aurait quelques juges qui se spécialiseraient dans ce domaine, mais je pense qu'il devrait en être ainsi plutôt que d'avoir recours à un règlement. Pourquoi ne pas l'inscrire dans la loi?

**M. Finn:** Sans aller jusqu'à vous concéder ce point, il se pourrait fort bien qu'au moment de la rédaction du projet de loi nous ayons oublié qu'il existait un précédent—un précédent tout récent d'ailleurs—pour faire exactement cela.

Le paragraphe 36.3 de la nouvelle Loi sur la preuve—qui a été proclamée avant le reste de la Loi sur l'accès à l'information—prévoit précisément qu'une demande, pour les raisons mentionnées dans le paragraphe, doit être présentée devant le juge en chef du tribunal de première instance de la Cour fédérale du Canada ou devant un juge nommé par lui. C'est une chose sur laquelle il n'y a aucun désaccord de principe.

Puis-je revenir au point soulevé par le sénateur Nurgitz? Je pense qu'il est important d'admettre que lorsqu'on pense à la durée d'un mandat, il faut tenir compte des différentes circonstances et des différentes situations.

Je suis d'accord sur le fait qu'un mandat de 365 jours est un long mandat, mais je me demande depuis longtemps si 365 jours ou la surveillance complète d'un agent de renseignement hostile opérant au Canada est vraiment injustifiée. Dans les mêmes circonstances, un mandat d'un an contre un citoyen canadien qui, pour une raison ou une autre, est soupçonné temporairement de s'être engagé dans une activité qui pose une menace envers la sécurité du Canada, serait un mandat beaucoup trop long, mais je pense qu'en abordant la question comme nous l'avons fait—en ne précisant pas la durée d'un mandat—nous avons essayé de tenir compte de ces situations extrêmes et de tous les cas intermédiaires.

**Le sénateur Nurgitz:** Je pense qu'avec 400 demandes formulées chaque année, vous allez déranger la cour assez souvent.

**Le sénateur Frith:** Chaque jour ou plusieurs fois par jour.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, et les cours en arrivent à certaines pratiques et, dans ce cas, la pratique sera peut-être d'accorder un mandat de 60 jours à quelqu'un qui demande un mandat de 30 jours afin de réduire la fréquence des demandes.

Pour ce qui est des agents étrangers cela ne me préoccupe pas, mais cela va s'appliquer aussi aux citoyens canadiens. Je serais plus rassuré si tous les deux mois le service avait à prouver au juge que la surveillance est justifiée.

**M. Finn:** D'un point de vue opérationnel, je ne vois pas de difficulté à cela, sénateur.



*[Text]*

**Senator Nurgitz:** My information from two outstanding legal sources—both Privy Councillors—is that judges are not security cleared.

**Mr. Finn:** You are correct, I believe.

**Senator Nurgitz:** That raises, in my mind—and I am sure in the minds of others—the whole question of your disclosing information in front of someone who has not been security cleared.

**The Chairman:** Would you not make arrangements with the Chief Justice to undertake the responsibility?

**Senator Flynn:** They are under oath.

**Senator Frith:** They do take an oath.

**Senator Nurgitz:** I know that there are oaths for directors, employees and others. Perhaps it is time that judges were security cleared.

**Senator Frith:** I would not be surprised if that is not the case in the near future because of what you have raised.

**Senator Flynn:** Do you have records on judges?

**Mr. Finn:** No, we do not.

**Senator Nurgitz:** You may have now.

**Senator Frith:** You might have to appear before one judge to request a warrant to investigate another judge.

**Mr. Finn:** That has happened on the criminal side.

**Senator Godfrey:** I should like to get back to the discussion we had earlier regarding the powers under the various headings, the differences which are provided by the legislation and what the McDonald Commission and other commissions recommended. I should like to have your comments on those differences.

**The Chairman:** While you are reflecting on that, perhaps I could ask an administrative question of the members of the committee. I know that one of our colleagues has to depart shortly, so do the members of the committee wish to continue, break for lunch and resume at 2 p.m., or is it your wish to ask Mr. Finn to return at the first hearing we have tentatively scheduled for August?

**Senator Flynn:** I would suggest that Mr. Finn re-appear before the committee because I do not think we can dispose of all of the questions today. We still have the question of control, which is rather complicated.

**Senator Godfrey:** We could go on until 1 o'clock today and then ask Mr. Finn to return.

**Senator Flynn:** I think that we should arrange for Mr. Finn and Mr. Barr to return.

**Senator Frith:** August 15?

**Senator Flynn:** That is another point the chairman may wish to discuss with the members of the committee.

*[Traduction]*

**Le sénateur Nurgitz:** Les renseignements que m'ont fournis deux sources juridiques de grande valeur—tous deux conseillers au Conseil privé—m'indiquent que les juges ne sont pas agréés du contrôle sécuritaire.

**M. Finn:** Je crois que vous avez raison.

**Le sénateur Nurgitz:** Ce point soulève dans mon esprit—et j'en suis sûr dans l'esprit de bien des personnes—la question de la communication d'informations secrètes devant quelqu'un qui n'a pas été agréé du contrôle sécuritaire.

**Le président:** Ne conclueriez-vous pas des ententes avec le juge en chef pour qu'il en prenne la responsabilité?

**Le sénateur Flynn:** Ils sont sous serment.

**Le sénateur Frith:** Ils doivent prêter serment.

**Le sénateur Nurgitz:** Je sais que les directeurs, les employés et d'autres doivent prêter serment. Il est peut-être temps que les juges soient agréés du contrôle sécuritaire.

**Le sénateur Frith:** Je ne serais pas surpris que cela soit le cas dans un proche avenir à cause de la question que vous venez de soulever.

**Le sénateur Flynn:** Possédez-vous des dossiers sur les juges?

**M. Finn:** Non, nous n'en avons pas.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous en aurez peut-être maintenant.

**Le sénateur Frith:** Vous aurez peut-être à comparaître devant un juge pour demander un mandat visant à enquêter sur un autre juge.

**M. Finn:** C'est arrivé du côté criminel.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais revenir à la discussion que nous avons un peu plus tôt au sujet des pouvoirs sous divers titres, les différences qui existent entre ce qui est prévu dans le projet de loi et ce que recommandait la Commission McDonald. J'aimerais savoir ce que vous pensez de ces différences.

**Le président:** Pendant que vous y réfléchissez, je pourrais peut-être poser une question d'ordre administratif aux membres du comité. Je sais que l'un de nos collègues devra nous quitter très bientôt, est-ce que les membres du comité veulent poursuivre, prendre une pause pour déjeuner et reprendre les audiences à 14 h. ou désirez-vous demander à M. Finn de revenir lors de la première séance que nous avons essayé de fixer pour le mois d'août?

**Le sénateur Flynn:** Je suggérerais que M. Finn compareaisse à nouveau devant le comité, car je ne pense pas que nous aurons le temps de poser toutes nos questions aujourd'hui. Il reste encore les questions à propos du contrôle, sujet assez complexe.

**Le sénateur Godfrey:** Nous pourrions poursuivre jusqu'à 13 h. et ensuite demander à M. Finn de revenir.

**Le sénateur Flynn:** Je pense que nous devrions faire en sorte que MM. Finn et Barr puissent revenir.

**Le sénateur Frith:** Le 15 août?

**Le sénateur Flynn:** C'est une autre question dont le président désire peut-être discuter avec les membres du comité.

[Text]

**The Chairman:** Is it agreed that we ask Mr. Finn and Mr. Barr to return at the first meeting we are able to schedule?

**Hon. Senators:** Yes.

**The Chairman:** Then let us continue on until 1 o'clock.

Have you had time to reflect?

**Mr. Finn:** Nothing further comes to mind, senator, but perhaps I could come back to that point if there are other things which occur to us between now and when the committee resumes its hearings.

I should like to pick up on one point where I have been terribly misleading in reply to Senator Frith, namely, the question relating to security clearances. I want to make clear that no warrants are capable of being used in the security clearance process. That is by specific exception in clause 22. I believe I answered your question by agreeing with you. What my point really was was that on the criminal side it is not unknown in our history that a warrant has been issued under the Criminal Code by one judge against another.

**Senator Frith:** Where is that where you say it cannot be used in security clearance?

**Mr. Finn:** In clause 22, senator, it states: "other than sections 15, 16 and 17."

**Senator Frith:** Are those security clearance sections?

**Mr. Finn:** Clause 15 deals with security assessments.

**The Chairman:** I should like to ask a general question relating to access to confidential personal information. Why do you need such broad access? One is inclined to think of the taxation acts, for example. We have always had a special sense of the privacy of taxation law. I am sure that there are medical files that come under the system. Is what is now envisaged an adequate safeguard?

**Mr. Finn:** I think it is a judgment for the committee, Mr. Chairman, and for parliamentarians to make, but one of the conundrums that one constantly faces in attempting to obtain the right answers to a series of questions, which may be asked from time to time about security problems or issues, is what specific information may be required to be sought and obtained in order to provide answers to those questions or issues. We have felt very strongly that the legislation which establishes the service and provides for its mandate and powers ought not to cut off avenues of access to information which may be required, perhaps not on a daily basis, but from time to time to allow the service to analyze and report information intelligence related to threats to the security of Canada—legitimate threats as defined. The conundrum that is faced is not just a drafting one, although it is partly that. How does one provide in legislation for all of those circumstances and occurrences or events where access to personal information would or would not be permitted? Frankly, we have not been able to resolve that problem.

**The Chairman:** What is your view regarding distinctions which some jurisdictions make between the citizens of those

[Traduction]

**Le président:** Êtes-vous d'accord pour que nous demandions à MM. Finn et Barr de revenir lors de la première séance que nous pourrions fixer?

**Des voix:** Oui.

**Le président:** Poursuivons donc jusqu'à 13 h.

Avez-vous eu le temps d'y réfléchir?

**M. Finn:** Rien d'autre ne me vient à l'esprit, sénateur, mais peut-être pourrais-je y revenir lors de la reprise des audiences si quelque chose me vient à l'esprit d'ici là.

Je voudrais reprendre un point sur lequel je pense vous avoir induit en erreur alors que je répondais à une question posée par le sénateur Frith au sujet du contrôle sécuritaire. Je voudrais préciser qu'on ne peut pas avoir recours à un mandat dans le cas d'un contrôle sécuritaire. C'est indiqué en toutes lettres à l'article 22. Je pense avoir répondu à votre question en manifestant mon accord. Ce que je voulais dire en fait c'est qu'en vertu du Code criminel il est arrivé qu'un mandat soit décerné par un juge contre un autre juge.

**Le sénateur Frith:** Où est-ce indiqué qu'il ne peut être utilisé à des fins de contrôle de sécurité?

**M. Finn:** A l'article 22, sénateur, où il est dit: «à l'exception des articles 15, 16 et 17».

**Le sénateur Frith:** Est-ce que ce sont des articles qui portent sur le contrôle sécuritaire?

**M. Finn:** L'article 15 porte sur les évaluations de sécurité.

**Le président:** J'aimerais poser une question générale sur l'accès à des renseignements personnels et confidentiels. Pourquoi avez-vous besoin d'un aussi vaste accès? On pourrait penser aux lois fiscales, par exemple. Nous avons toujours tenu beaucoup à la confidentialité de la loi fiscale. Je suis certain que les dossiers médicaux sont aussi visés. Est-ce que ce qui est prévu maintenant est une garantie suffisante?

**M. Finn:** Je pense, monsieur le président, que c'est au comité et aux parlementaires d'en juger, mais l'un des problèmes auquel on doit faire face constamment lorsqu'on essaie d'obtenir les bonnes réponses à toute une série de questions, qui peuvent être posées de temps en temps à propos des questions de sécurité, c'est de savoir quelles informations sont nécessaires afin d'obtenir des réponses à ces questions. Nous avons pensé que la loi qui crée le service et qui prévoit son mandat et ses pouvoirs, ne devait pas éliminer des voies d'accès à des informations qui pourraient être nécessaires, peut-être pas quotidiennement, mais de temps à autre pour permettre au service d'analyser et de communiquer des renseignements ayant trait à des menaces envers la sécurité du Canada, des menaces légitimes au sens de la définition donnée. Le problème n'en est pas un de rédaction bien qu'il le soit en partie. Comment peut-on prévoir dans la loi toutes les circonstances et tous les cas où l'accès à l'information serait ou ne serait pas permis? Je dois dire en toute franchise que nous ne sommes pas parvenus à résoudre ce problème.

**Le président:** Quelle est votre opinion sur les distinctions qui sont parfois faites entre des citoyens et les noncitoyens d'un pays? Il me semble que c'est un point important.



[Text]

countries and non-citizens? It seems to me that perhaps there is something there.

**Mr. Finn:** I certainly would not reject that as an avenue for much closer examination. I do not have personal knowledge of the details of such arrangements in other countries, but to the extent that they may provide good examples, I expect that we should examine them many times during the process of the consideration of the legislation in Parliament.

**Senator Nurgitz:** Do we know what other countries do respecting that very question?

**Mr. Finn:** I do not have that answer this morning.

**The Chairman:** It would be interesting to find out. As government becomes more pervasive and its file-keeping capacity more integrated, one really wonders.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Frith:** This does not make any distinction.

**Mr. Finn:** No, it does not. Perhaps the problem is exacerbated to a degree because we do not provide for emergency situations of any kind in a special way within the warrant process. I suppose it is conceivable that one could say you may have access to personal information only in relation to paragraph (a) of the threat definition—espionage and sabotage. That is a policy decision that I expect could be taken, but it raises questions for me as to whether in the context of obtaining verification data about the identity of an individual, for example, it would be appropriate or inappropriate to cut that off from a paragraph (c) situation which resulted in an investigation being undertaken. Quite candidly, this is an enormously difficult problem and one which in terms of the bill has been determined not to give rise to distinctions being drawn.

**The Chairman:** The sort of thing I am thinking of is mental health. On the one hand, with terrorism or hostage-taking, you can see the utility of it, but on the other hand you can see the pressure it involves, so you can see the impropriety of it. I suppose to an extent that is dealt with by the inspector general and the review process and so forth.

**Mr. Finn:** Exactly.

**Senator Godfrey:** Under the powers of the CSIC, in your explanatory notes I see this reference from time to time in statements in the newspapers even by Mr. Kaplan—

**Senator Frith:** What page are you referring to?

**Senator Godfrey:** I am referring to page 12 under paragraph (5) Related Activities where it states:

... on the legality of such activities, which might involve relatively minor "infractions" such as exceeding the speed limit ...

My recollection is that for at least 20 years the Ontario Provincial legislation has a specific provision which permits policemen to exceed the speed limit when they are chasing people. I think we could check on that, but what irks me is that

[Traduction]

**M. Finn:** Je ne peux certainement pas écarter cette possibilité d'une étude plus poussée. Je ne connais pas personnellement les détails de telles ententes dans les autres pays, mais dans la mesure où elles peuvent nous fournir de bons exemples, je pense que nous devrions les étudier de nombreuses fois tout le temps que durera l'étude du projet de loi.

**Le sénateur Nurgitz:** Savons-nous ce qui se fait dans les autres pays à ce sujet?

**M. Finn:** Je n'ai pas la réponse avec moi.

**Le président:** Il serait intéressant de connaître la réponse. A une époque où les gouvernements s'immiscent un peu partout et où leur capacité à conserver des dossiers est de plus en plus intégrée, on peut vraiment se poser des questions.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Il n'est établi aucune distinction.

**M. Finn:** Non, il n'y en a pas. Peut-être que le problème est amplifié par le fait que nous ne prévoyons pas de mesures en cas d'urgence en ce qui a trait au processus d'obtention d'un mandat. Je suppose qu'il est concevable que l'on puisse décider qu'on aura accès à des renseignements personnels uniquement en fonction du paragraphe (a) de la définition d'une menace, soit l'espionnage et le sabotage. Je suppose que c'est une décision d'ordre politique qui peut être prise, mais la question est alors soulevée, à mon avis, de savoir si, dans le rassemblement de données de vérification quant à l'identité d'un individu, par exemple, il est justifié ou injustifié de l'éliminer dans un cas comme ceux décrits au paragraphe (c), cas qui a entraîné la tenue d'une enquête. Il s'agit là, très sincèrement, d'un problème extrêmement difficile pour lequel nous avons décidé de ne pas établir des distinctions dans le cadre du projet de loi.

**Le président:** Je pensais entre autres à la santé mentale. D'une part, dans le cas de terrorisme ou de prise d'otage, on peut en comprendre l'utilité, d'autre part comprendre la pression que cela peut exercer et dans ce cas l'impropriété. Je suppose que dans une certaine mesure c'est à l'inspecteur général et au comité de surveillance d'en juger.

**M. Finn:** Exactement.

**Le sénateur Godfrey:** A propos des pouvoirs du S.C.R.S., je vois dans vos notes explicatives qu'il y ait fait référence de temps à autre, dans les journaux et même dans les déclarations de M. Kaplan ...

**Le sénateur Frith:** A quelle page faites-vous allusion?

**Le sénateur Godfrey:** Je fais allusion au paragraphe (5) de la page 12, aux activités connexes, où il est dit:

... sur la légalité de telles activités, lesquelles peuvent comprendre des «infractions» relativement mineures comme dépasser les limites de vitesse permises ...

Il me semble que cela fait au moins 20 ans qu'une mesure législative de la province de l'Ontario contient une disposition qui permet aux policiers de dépasser la limite de vitesse permise lorsqu'ils poursuivent quelqu'un. Je pense que nous

[Text]

it is continually used as an illustration when it is not illegal but specifically provided for.

**Mr. Finn:** I appreciate the point, Senator Godfrey. The information that we have is clearly to the effect that not all provinces have such statutory enactments. The Related Activities section in the explanatory memorandum is not designed to cover only things which might be proscribed or allowed by provincial highway traffic acts or, indeed, by a provincial police act. As you go through the McDonald Report, there are a number—I do not have it by count—of things talked about which resulted in recommendations being advanced to have all 11 legislatures in Canada, which includes the Parliament of Canada, enact laws to provide for certain things to be done within a particular province or in terms of the federal jurisdiction as well.

Apart from being very impractical, that recommendation did bump up against legal opinions which were quite to the contrary and said that this type or that type of conduct did not amount to a breach of the law, whether it was a federal statute such as the Criminal Code or a provincial statute. We have attempted in this bill to rectify that situation by clarifying the powers and, indeed, in clause 21, the protection that would be afforded to employees of the service while carrying out in a proper fashion the duties and functions which had been assigned to them. That is a very compressed answer, but the provisions are designed to overcome the difficulties which seem to exist, although some of them are quite pragmatic in the sense of trying to convince 11 legislatures to move in one direction or another.

What is even more difficult is the potential for creating or exacerbating a different legal régime in province A, B and C, where the security service is required to conduct its activities in all three places.

**Senator Godfrey:** Surely what people are worried about is a breach of the Criminal Code. Is there no way that you can introduce something similar to the Ontario Vehicle Act which, quite sensibly, covers the situation where a police officer can exceed the speed limit when chasing a criminal?

**The Chairman:** These officers are not going to be peace officers. They will not have that protection even in common law.

**Senator Godfrey:** Could we not, in some way, be more specific? I am just pointing out how it is legalized in the province of Ontario and that it is legalized in certain respects.

**The Chairman:** If there are no further questions, I would propose that we adjourn now. With your patience and understanding, I hope to be in touch with you with a view to organizing a meeting to be attended by Mr. Finn during the third week of August.

[Traduction]

pourrions le vérifier, mais ce qui me dérange c'est que ce fait est constamment cité en exemple alors qu'il n'est pas illégal, puisqu'il est très précisément prévu.

**M. Finn:** Je comprends ce que vous voulez dire, sénateur. D'après les renseignements que nous possédons, ce ne sont pas toutes les provinces qui ont prévu une telle chose dans les textes réglementaires. Le chapitre sur les activités connexes du mémoire explicatif n'a pas été conçu pour porter uniquement sur les choses qui pourraient être interdites ou permises par des lois provinciales sur la circulation ou une loi provinciale sur la police. Si vous lisez le rapport de la Commission McDonald, il y a un certain nombre de choses—je n'ai pas le chiffre à la mémoire—dont il est question et qui ont amené la Commission à recommander que les 11 assemblées législatives du Canada, le Parlement du Canada y compris, adoptent des lois afin que certaines choses soient faites dans une province aussi bien qu'au palier fédéral.

Mis à part le fait que c'est peu réalisable, cette recommandation s'est heurtée à des opinions juridiques tout à fait contraires qui disaient que tel ou tel geste ne constituait pas une infraction à la loi, qu'il s'agisse du Code criminel ou d'une loi provinciale. Nous avons essayé dans ce projet de loi de rectifier cette situation en précisant les pouvoirs et, bien sûr, à l'article 21, la protection qui sera accordée aux employés du service dans l'exercice légitime des tâches et des fonctions qui leur seront attribuées. C'est une réponse succincte, mais les dispositions sont conçues pour résoudre les difficultés qui semblent exister, bien que certaines soient assez pragmatiques dans le sens qu'il faudrait convaincre 11 assemblées législatives de bouger dans une direction ou une autre.

Ce qui est encore plus compliqué est la possibilité de créer un régime juridique différent dans la province A, B ou C alors que le service de sécurité devra poursuivre ses activités dans les trois provinces.

**Le sénateur Godfrey:** De toute évidence, ce que les gens veulent éviter à tout prix ce sont des infractions au Code criminel. N'existe-t-il pas un moyen par lequel vous puissiez introduire quelque chose de semblable à la Loi ontarienne sur les véhicules moteurs qui permet, avec raison, aux policiers de dépasser les limites de vitesse permises lorsqu'ils poursuivent un suspect?

**Le président:** Ces agents ne seront pas des agents de la paix. Ils n'auront pas cette protection même en vertu du droit commun.

**Le sénateur Godfrey:** Ne pourrions-nous pas, dans une certaine mesure, être plus précis? Je voulais simplement indiquer comment cela est fait en Ontario et que c'est légalisé sous certains aspects.

**Le président:** S'il n'y a plus d'autres questions, je proposerais que nous levions la séance maintenant. Si vous voulez bien vous armer de patience et faire preuve de compréhension, j'espère pouvoir communiquer avec vous d'ici peu en vue d'organiser une rencontre à laquelle assisterait M. Finn pour la troisième semaine d'août.



[Text]

**Senator Godfrey:** I want to congratulate Mr. Finn on being an excellent, impressive and helpful witness.

**Hon. Senators:** Hear, hear.

The committee adjourned.

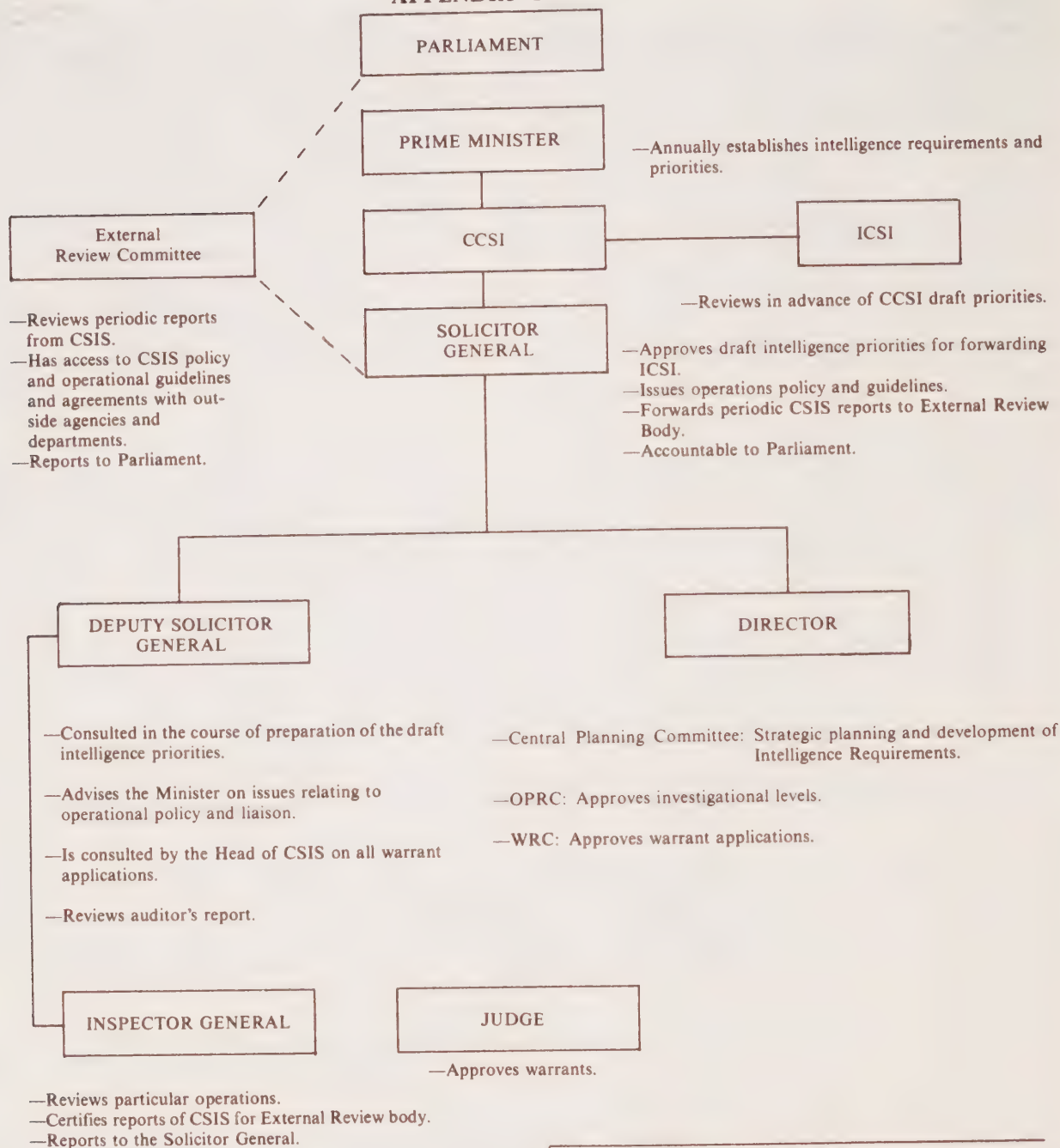
[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais féliciter M. Finn d'avoir été un témoin aussi utile et aussi impressionnant.

**Des voix:** Bravo.

La séance est levée.

## APPENDIX "1-A"



## LEGEND

CCSI	— Cabinet Committee on Security & Intelligence
ICSI	— Interdepartmental Committee on Security & Intelligence
CSIS	— Canadian Security Intelligence Service
OPRC	— Operational Priorities Review Committee
WRC	— Warrant Review Committee



## SECURITY INTELLIGENCE CONTROL MECHANISMS

## BEFORE THE FACT

A: *Establishment of Priorities*

## (i) Canadian Security Intelligence Service

—Central Planning Committee on Intelligence Requirements manages the process of Strategic Planning and the development of, and accountability for Intelligence Requirements.

## (ii) Deputy Solicitor General

—Consulted in the course of preparation of the draft intelligence priorities.

## (iii) Solicitor General

—Approves for forwarding to ICSI draft intelligence priorities.

## (iv) Interdepartmental Committee on Security &amp; Intelligence

—Reviews draft priorities in advance of CCSI consideration.

## (v) Cabinet Committee on Security &amp; Intelligence

—Annually establishes the Government's intelligence priorities and thus the Agency's Intelligence Requirements.

B: *Operational Policies*

## (i) CSIS

—Operations Policy Development Committee develops operations policy proposals with respect to investigative practices (and following ministerial approval, develops and reviews specific operational policy manuals).

## (ii) Deputy Solicitor General

—Advises the Minister on issues relating to operational policy and liaison.

## (iii) Solicitor General

—Issues operational policy and guidelines.

—Sets policy and approves specific agreements relating to all "treaties" between CSIS and federal government departments and agencies and all liaison agreements between CSIS and police forces and foreign agencies.

C: *Investigational Controls*

## (i) Operational Priorities Review Committee

—A targetting approval committee that (a) ensures all subjects to be investigated are within the CSIS mandate and (b) based on the priorities established above, assigns the appropriate level of resources to those investigations.

## (ii) Warrant Review Committee

—Recommends for presentation to a judge all applications for warrants for use of intrusive investigative techniques (following OPRC approval).

—As well as CSIS employees and the Legal Advisor to CSIS (a Justice employee), the WRC includes a representative of the Deputy Solicitor General.

## (iii) Deputy Solicitor General

—Is consulted by the Head of CSIS on all warrant applications.

## (iv) Judges

—Issues warrants for the use of all intrusive investigative techniques.

## EX POST FACTO

## A: Internal

## (i) CSIS

—Has internal *operational* audit capacity. In addition, external auditors perform management, financial, administrative and personnel audits.

—Prepares periodic reports for external review purposes that could outline, among other things, the following:

(a) The number of proposals for investigations considered by OPRC and the number of requests for use of intrusive techniques considered by WRC.

(b) The items in (a) would be divided into areas of the mandate (e.g. espionage, terrorism, subversion). In addition, areas of difficulty or uncertainty would be noted.

(c) The number of public complaints indicating those satisfactorily resolved and those without resolution.

—CSIS submits such periodic reports to the Solicitor General.

## (ii) Inspector General

—Independently reviews particular operations, operational policy and guidelines and internal controls; reports findings and makes recommendations to the Solicitor General.

—Based upon detailed operational knowledge acquired through the above process, certifies the periodic reports of the CSIS noting any concerns and reservations, particularly with regard to any operational matter that, in his opinion, might represent action by CSIS that is:

—not within its mandate;

—not properly authorized;

—an extraordinary or unwarranted exercise of a power of the Service.

—Forwards a copy of his reports and recommendations and certificates relating to periodic reports of CSIS to the Solicitor General.

## (iii) Solicitor General

—Forwards reports of the CSIS and related certificates of the Inspector General to the Security Intelligence Review Committee.

—Receives commentary thereon from the Security Intelligence Review Committee.

—Modifies operational policy directives as appropriate in response.

—Receives annual reports from the Security Intelligence Review Committee and tables such reports in Parliament.

—Is accountable to Parliament.



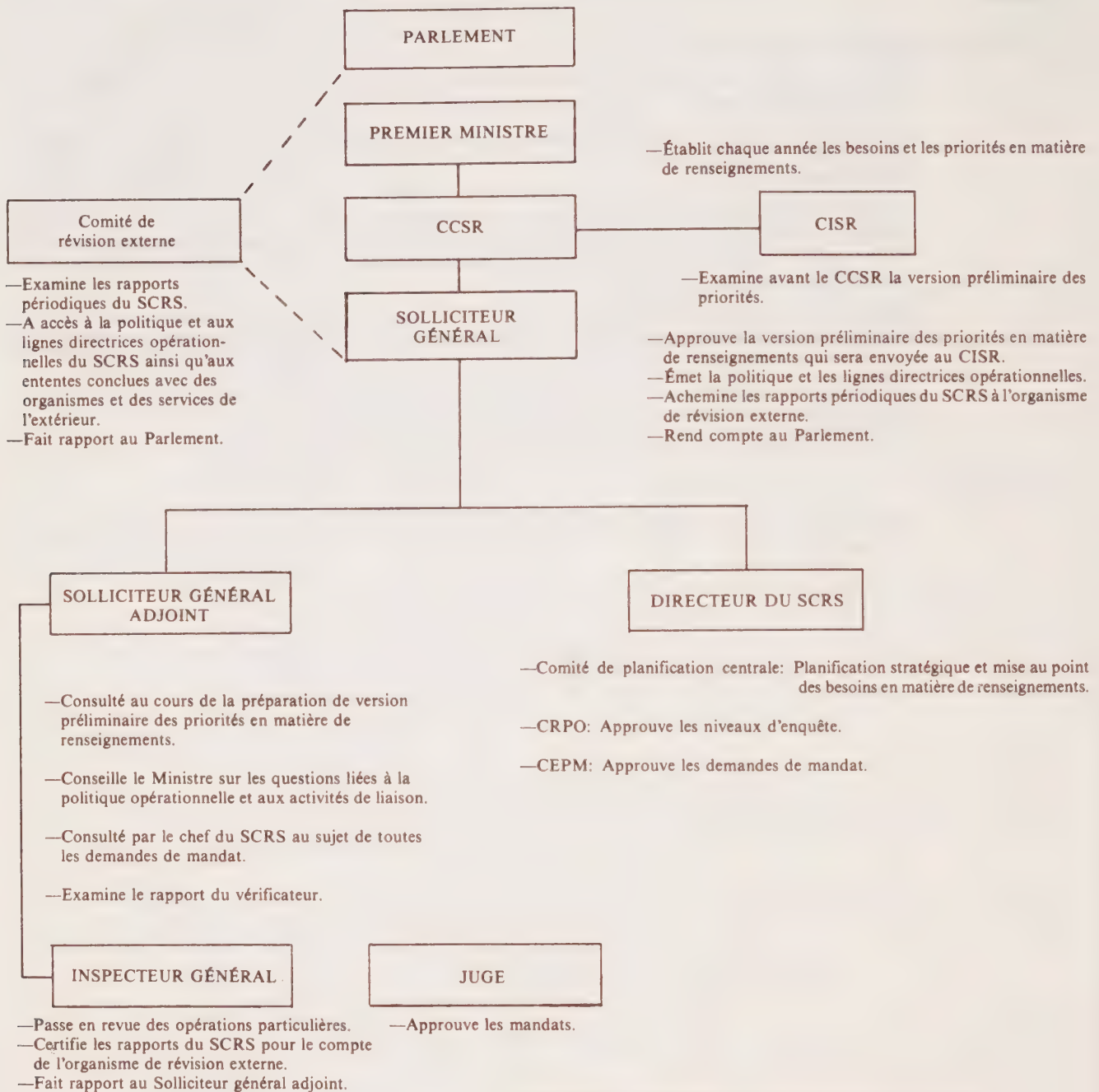
**B: External****(i) Security Intelligence Review Committee**

- Receives and reviews the periodic reports from the CSIS (as certified by the Inspector General and forwarded by the Solicitor General).
- Keeps under review CSIS policy and operational guidelines and manuals and all "treaties" between CSIS and federal government departments and agencies and liaison agreements between CSIS and police forces and foreign agencies.
- Arranges for the conduct by CSIS or the Inspector General of such inquiries into specific operations of the Service as it considers to be appropriate and for reports of such inquiries to be made to it through the Minister or, where it considers that the conduct of such an inquiry by the Service or the Inspector General would be inappropriate, conducts such an inquiry itself.
- Inquires into any complaint received by it in relation to the operations of CSIS where it is first satisfied that the complainant has raised the complaint with the Service and has not received a response from the Service that is satisfactory to him, and that the complaint is not trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith.
- Reviews security clearance decisions in the areas of public service employment, immigration and citizenship and reports to the Governor-in-Council on all matters relating thereto.
- Reports periodically to the Solicitor General and annually through him to Parliament.

**(ii) Parliament**

- Holds the Minister accountable for operational policies through review of reports of the Security Intelligence Review Committee.

## APPENDICE «1-A»



## LÉGENDE

- CCSR — Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements
- CISR — Comité interministériel de la sécurité et des renseignements
- SCRS — Service canadien du renseignement de sécurité
- CRPO — Comité de révision des priorités opérationnelles
- CEPM — Comité d'examen des propositions de mandat



## MÉCANISMES DE CONTRÔLE DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

### AVANT LE FAIT

#### A: *Établissement de priorités*

- (i) Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)
  - Le Comité de planification centrale des exigences en matière de renseignements gère le processus de la planification stratégique, l'élaboration et le compte rendu des exigences en matière de renseignements.
- (ii) Solliciteur général adjoint
  - Consulté au cours de l'établissement de la version préliminaire des priorités en matière de renseignements.
- (iii) Solliciteur général
  - Approuve la version préliminaire des priorités en matière de renseignements en vue de sa transmission au Comité interministériel de la sécurité et des renseignements (CISR)
- (iv) Comité interministériel de la sécurité et des renseignements
  - Examine la version préliminaire des priorités avant que le CCSR n'en fasse l'étude.
- (v) Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements (CCSR)
  - Établit chaque année les priorités du gouvernement en matière de renseignements et, de ce fait, les exigences en matière de renseignements de l'organisme.

#### B: *Politiques opérationnelles*

- (i) SCRS
  - Le Comité d'élaboration de la politique des opérations met au point des propositions de principes régissant les opérations pour ce qui est des pratiques d'enquête (et, une fois l'approbation ministérielle donnée, établit et revoit les manuels des politiques opérationnelles).
- (ii) Solliciteur général adjoint
  - Conseille le Ministre sur les questions liées à la politique opérationnelle et aux activités de liaison.
- (iii) Solliciteur général
  - Émet la politique et les lignes directrices opérationnelles.
  - Fixe la politique et approuve des dispositions précises concernant toutes les «conventions» entre le SCRS et les ministères et organismes fédéraux et toutes les ententes de coopération entre le SCRS et les corps de police et les services étrangers.

#### C: *Contrôles applicables aux enquêtes*

- (i) Comité de révision des priorités opérationnelles
  - Un comité d'approbation des cibles qui (a) veille à ce que tous les objets d'enquête se situent dans le cadre du mandat du SCRS et (b) d'après les priorités établies ci-dessus, attribue le niveau approprié de ressources à ces enquêtes.
- (ii) Comité d'examen des propositions de mandat (CEPM)
  - Recommande, en vue de leur présentation à un juge, toutes les demandes de mandats pour l'utilisation de techniques d'enquête comportant intrusion (après approbation par le CRPO).
  - Outre les employés du SCRS et le conseiller juridique du SCRS (un employé du ministère de la Justice), le CEPM comprend un représentant du Solliciteur général adjoint.

## (iii) Solliciteur général adjoint

—Est consulté par le Directeur du SCRS au sujet de toutes les demandes de mandats.

## (iv) Juges

—Décernent des mandats pour l'utilisation de toutes les techniques d'enquête comportant intrusion.

## APRÈS LE FAIT

## A: Mécanismes internes

## (i) SCRS

—Possède une capacité de vérification *opérationnelle* interne. En outre, des vérificateurs externes effectuent des vérifications de la gestion, des finances, de l'administration et du personnel.

—Établit, aux fins de la révision externe, des rapports périodiques qui pourraient indiquer, entre autres, ce qui suit:

- (a) Le nombre de proposition d'enquête examinées par le CRPO et le nombre de demandes examinées par le CEPM en vue de l'utilisation de techniques comportant intrusion.
- (b) Les points mentionnés à l'alinéa (a) seraient répartis entre divers secteurs du mandat (par ex., espionnage, terrorisme, subversion). En outre, il serait fait mention des secteurs difficiles ou incertains.
- (c) Le nombre de plaintes émanant du public, avec indication des cas de règlement satisfaisant et des cas non résolus.

—Le SCRS soumet ces rapports périodiques au Solliciteur général.

## (ii) Inspecteur général

—Examine indépendamment les opérations particulières, la politique et les lignes directrices opérationnelles et les contrôles internes; présente ses conclusions et fait des recommandations au Solliciteur général.

—En se fondant sur la connaissance détaillée des opérations qu'il a acquise durant le processus susmentionné, certifie les rapports périodiques du SCRS en formulant toutes préoccupations et réserves, notamment à l'égard de toute question opérationnelle qui, à son avis, pourrait représenter, de la part du SCRS:

- une action qui ne relève pas de son mandat
- une action qui n'a pas été dûment autorisée;
- un exercice extraordinaire ou non justifié d'un pouvoir du Service.

—Envoie une copie de ses rapports et de ses recommandations et des certificats relatifs aux rapports périodiques du SCRS au Solliciteur général.

## (iii) Solliciteur général

—Envoie les rapports du SCRS et les certificats de l'Inspecteur général qui s'y rattachent au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

—Reçoit les observations émanant à ce sujet du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

—Modifie les directives de politique opérationnelle comme il convient en réponse.

—Reçoit les rapports annuels du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et dépose ces rapports au Parlement.

—Rend compte au Parlement.



**B. Mécanismes externes****(i) Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité**

- Reçoit et examine les rapports périodiques du SCRS (certifiés par l'Inspecteur général et transmis par le Solliciteur général).
- Garde à l'étude la politique, les lignes directrices opérationnelles et les manuels du SCRS, ainsi que toutes les «conventions» entre le SCRS et les ministères et organismes fédéraux, et les ententes de coopération entre le SCRS et les corps de police et les services étrangers.
- Fait mener, par le SCRS ou l'Inspecteur général, les enquêtes qu'il juge appropriées sur les opérations particulières du Service, et demande que des rapports lui soient présentés sur ces enquêtes par l'intermédiaire du Ministre ou, s'il estime qu'il ne convient pas que le Service ou l'Inspecteur général mène une enquête de ce genre, procède lui-même à l'enquête.
- Fait enquête sur toute plainte qu'il reçoit au sujet des opérations du SCRS s'il a d'abord la preuve que le plaignant a présenté la plainte au Service et n'a pas obtenu de celui-ci une réponse qu'il juge satisfaisante, et que la plainte n'est pas triviale, frivole, vexatoire ou qu'elle n'a pas été faite de mauvaise foi.
- Examine les décisions de filtrage sécuritaire dans les domaines de l'emploi dans la Fonction publique, de l'immigration et de la citoyenneté et fait rapport au gouverneur en conseil sur toutes les questions s'y rattachant.
- Fait rapport périodiquement au Solliciteur général et chaque année, par son intermédiaire, au Parlement.

**(ii) Parlement**

- Tient le Ministre responsable des politiques opérationnelles par le biais de l'examen des rapports du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Fred E. Gibson, Q.C., Deputy Solicitor General;  
Mr. T. D'Arcy Finn, Q.C., Executive Director of the Security, Intelligence Transitional Group;  
Mr. Archie Barr, Chief Superintendent, Policy Development of the Security, Intelligence Transitional Group.

### *Du ministère du Solliciteur général:*

M. Fred E. Gibson, c.r., Solliciteur général adjoint;  
M. T. D'Arcy Finn, c.r., Directeur exécutif, Groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité;  
M. Archie Barr, Surintendant principal, La politique de sécurité, Groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special  
Committee of the Senate on the*

*Délibérations du comité  
sénatorial spécial du*

# Canadian Security Intelligence Service

# Service canadien du renseignement de sécurité

*Chairman:*  
The Honourable P. M. PITFIELD

*Président:*  
L'honorable P. M. PITFIELD

Thursday, August 18, 1983

Le jeudi 18 août 1983

Issue No. 2

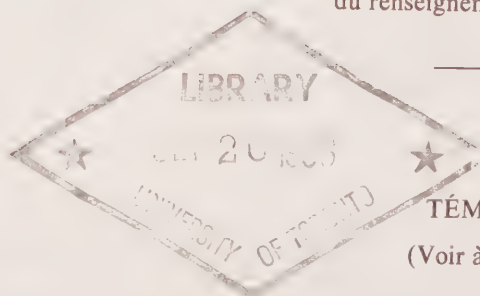
Fascicule n° 2

**Second Proceedings on**  
The subject-matter of Bill C-157,  
intituled: "Canadian Security  
Intelligence Act"

**Deuxième fascicule concernant**  
La teneur du Projet de loi C-157,  
intitulé: «Loi sur le Service canadien  
du renseignement de sécurité»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE  
ON THE CANADIAN SECURITY  
INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
Lapointe	

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL  
DU SERVICE CANADIEN DU  
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

*Président:* L'honorable P. M. Pitfield

*Vice-président:* L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
Lapointe	

(Quorum 4)

*Les greffiers du comité*

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

*Clerks of the Committee*

Pursuant to order of the Senate dated June 29, 1983:

Conformément à l'ordre du Sénat du 29 juin 1983:

On August 18, 1983:

Le 18 août 1983:

Senator Lapointe replaced Senator McIlraith.

Le sénateur Lapointe remplace le sénateur McIlraith.



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as many be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(b) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)(b) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senator Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

feront partie du Comité spécail sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

AUGUST 18, 1983  
(5)

[Text]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 10:09 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield, Riel, and Riley. (10)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Frith.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Messrs, Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

*Witnesses:*

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. T. D'Arcy Finn, Q.C., Executive Director of the Security Intelligence Transitional Group;

Mr. Archie Barr, Chief Superintendent, Policy Development of the Security Intelligence Transitional Group.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intitled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto."

The witnesses made statements and answered questions.

At 12:08 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## AFTERNOON MEETING (6)

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service resumed its meeting at 14:37 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield, Riel, and Riley. (10)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Frith.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intitled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto."

The witnesses continued to make statements and answer questions.

## PROCÈS-VERBAL

LE 18 AOÛT 1983  
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 10 h 09 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield, Riel, et Riley. (10)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Frith.

*Aussi présents:* De la direction des recherches, Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chargés de recherches.

*Témoins:*

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. T. D'Arcy Finn, c.r., Directeur exécutif, Groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité;

M. Archie Barr, Surintendant principal, Politique de la sécurité, Groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité.

Conformément à son Ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité poursuit son étude de la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative».

Les témoins formulent des déclarations et répondent aux questions qui leur sont posées.

À 22 h 08, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (6)

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit de nouveau 14 h 37 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield, Riel, et Riley. (10)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Frith,

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité poursuit l'étude de la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions qui leur sont posées.

At 16:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

À 16 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Erika Bruce

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Thursday, August 18, 1983

[Text]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, met this day at 10.00 a.m. to consider the said subject matter.

**Senator P. Michael Pitfield** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Welcome back, honourable senators. It is a great pleasure to have with us Senator Lapointe. We welcome you and thank you for joining us.

On behalf of the committee, I have written to Senator McIlraith expressing our appreciation for his contribution and our regret at his departure. I consulted with one or two members of the committee before doing that, but I am sure it meets the satisfaction of all concerned.

**Senator Flynn:** I agree.

**The Chairman:** We now move on to the last part of our briefing by officials. We have with us today Mr. Finn and Mr. Barr, and I understand that they are going to take us through the control and the review mechanisms.

**Senator Flynn:** We are through with the mandate, are we, for the time being?

**The Chairman:** We can go back to that, if you wish.

**Senator Flynn:** No, I just want to make sure that that was clear in the minds of members of the committee.

**The Chairman:** That was the general idea.

I shall now call upon Mr. Finn.

**Mr. T. D'Arcy Finn, Q.C., Executive Director of the Security Intelligence Transitional Group:** Thank you, Mr. Chairman. Without taking a lot of time of the committee, I might just make one or two points by way of introduction and by way of review before dealing specifically, again in summary form, with the control and review mechanisms contained in the proposals the committee has under consideration.

At the last meeting we spent a good deal of time talking about the overall system which had been developed and which is built into Bill C-157. The system that we spoke about is made up of a number of constituent parts, or foundation stones, or pillars—depending upon the metaphor that one wishes to choose. The four major components are: mandate, powers, controls, and review.

We suggested to you that it was important to try to keep two balanced requirements in mind: The first is the balance that must be struck between the needs of security and the needs of the democracy, the protection of the rights and liberties of the individual; the second is a systems balance, which is nothing more than to say that the components of the system—the mandate, the powers, the controls, and the review—also have to be kept in balance. Otherwise, there would be an imperfect system, and indeed the weighting which would be given to one

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 18 août 1983

[Traduction]

Le Comité spécial du service canadien du renseignement de sécurité à qui a été renvoyée la teneur du projet de loi C-157, se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier ladite teneur.

**Le sénateur P. Michael Pitfield** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Bienvenue encore une fois, honorables sénateurs. C'est un grand plaisir d'avoir le sénateur Lapointe avec nous. Nous vous souhaitons la bienvenue et vous remercions d'être venue vous joindre à nous.

J'ai écrit au sénateur McIlraith au nom du Comité, afin de lui témoigner toute notre appréciation pour sa participation et lui dire le regret que nous cause son départ. J'ai consulté un ou deux membres du Comité auparavant, mais je suis certain que tous sont d'accord.

**Le sénateur Flynn:** Je suis d'accord.

**Le président:** Nous arrivons maintenant à la dernière partie des exposés des fonctionnaires. Nous recevons aujourd'hui messieurs Finn et Barr qui vont nous décrire, si j'ai bien compris, les mécanismes de contrôle et de surveillance.

**Le sénateur Flynn:** Nous avons fini des mandats, n'est-ce pas, pour le moment?

**Le président:** Nous pouvons revenir à cette question, si vous voulez.

**Le sénateur Flynn:** Non, je tenais seulement à ce que les membres du Comité le sachent.

**Le président:** C'était l'idée générale.

J'appelle maintenant monsieur Finn.

**M. T. D'Arcy Finn, c.r., directeur exécutif du groupe transitoire du renseignement de sécurité:** Merci monsieur le président. Sans trop abuser du temps du Comité, je pourrais juste aborder un ou deux points en guise d'introduction et de révision, avant de traiter spécifiquement, là encore en résumé, des mécanismes de contrôle et de surveillance prévus dans les propositions que le Comité étudie.

À la dernière séance, nous avons assez longuement parlé du régime global prévu dans le projet de loi C-157. Le système dont nous avons parlé se compose d'un bon nombre d'éléments, de pierres d'assise ou de piliers selon la métaphore que l'on préfère. Les quatre principaux éléments sont: le mandat, les pouvoirs, les contrôles et la surveillance.

Nous vous avons fait valoir qu'il était important d'essayer de garder deux exigences présentes à l'esprit: la première est l'équilibre qu'il faut établir entre les besoins de la sécurité et ceux de la démocratie, la protection des droits et libertés de la personne. La deuxième est un équilibre du système, ce qui revient à dire que les éléments du système—le mandat, les pouvoirs, les contrôles et la surveillance—doivent aussi être gardés en équilibre. Le système serait imparfait si l'on accordait plus d'importance à un élément que ne le justifient les circonstances, du moins à notre point de vue.

## [Text]

component would be unwarranted in the circumstances, at least in our view.

I do not propose to review in any detail the mandate and powers discussion, but I would be happy to deal with any questions honourable senators may have. This morning I should like to concentrate on the control mechanisms and the review system built into the proposals you have before you.

Beginning with controls, I should like to direct you, for ease of reference, to the explanatory memorandum about which we have spoken in some detail. At pages 13 and 14 of that memorandum there is a brief discussion of the controls mechanisms or system. The point is made that the control system is an interlocking one; that it is made up of four constituent elements.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, we have before us two documents, one entitled *Canadian Security Intelligence Service Explanatory Notes*, and then this other document. Is this second document an annotation, or is it a copy of the same thing?

**Mr. Finn:** The document I am having reference to is the one entitled *Canadian Security Intelligence Service Explanatory Notes*.

**The Chairman:** The second document is the annotation that was requested by the committee at the last meeting.

**Mr. Finn:** The substance of the two documents is the same; the order is somewhat different in the annotation.

**Senator Frith:** Perhaps you could use the word "annotation" when referring to this second document.

**Senator Balfour:** Could we use either document?

**Mr. Finn:** You could if you wish, senator, yes.

**The Chairman:** Indeed, honourable senators will probably find it more useful to use the annotated document since it refers back to the clauses in the bill.

**Senator Balfour:** The text is the same?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Finn:** The text is the same, yes, senator.

Just to back up, there are four constituent elements in the control system, and they are: ministerial responsibility, the director, the deputy minister, and the judiciary. Each of those individuals or groups has certain specifically assigned responsibilities within the scheme, with each one relating to the other in a number of ways.

The whole controls mechanism relates to review, on the one hand, at the right hand side of the balance, if you will, and also to mandate and powers, because the controls are designed to ensure that the mandate is carried out in a proper way and that the exercise of the powers by the service are checked by the application of the controls system.

The minister, of course, is responsible to Parliament for the service. He is responsible to provide general directions to the service. This is a provision contained in clause 6(1) of the bill.

The director is responsible for the control and management of the service. That is a provision which is contained in clause

## [Traduction]

Je n'ai pas l'intention d'examiner en détail la question du mandat et des pouvoirs, mais je serais heureux de répondre aux questions que les honorables sénateurs pourraient vouloir poser. Ce matin, j'aimerais surtout traiter des mécanismes de contrôle et du système de surveillance prévus dans les dispositions que vous étudiez.

En commençant par les contrôles, j'aimerais vous renvoyer, pour que vous puissiez vous y retrouver plus facilement, à la note explicative sur laquelle nous avons apporté quelques précisions. Aux pages 13 et 14 de cette note, on trouve un bref exposé sur les mécanismes ou le système de contrôle. On souligne que le système de contrôle se compose de quatre éléments constitutifs interdépendants.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, nous avons deux documents, celui-ci qui s'intitule «*Canadian Security Intelligence Service Explanatory Notes*» et celui-là. Est-ce que ce deuxième document est un commentaire annoté ou n'est-il qu'une copie de la même chose?

**M. Finn:** Le document dont je veux parler s'intitule: «*Canadian Security Intelligence Service Explanatory Notes*.»

**Le président:** Le deuxième document est le commentaire annoté que le Comité a demandé à la dernière réunion.

**M. Finn:** La teneur des documents est la même; l'ordre est quelque peu changé dans le commentaire.

**Le sénateur Frith:** Vous pourriez peut-être utiliser le mot «commentaire» pour désigner ce deuxième document.

**Le sénateur Balfour:** Pouvons-nous nous servir de l'un ou de l'autre?

**M. Finn:** Vous le pouvez, si vous le voulez, sénateur.

**Le président:** En fait, les honorables sénateurs trouveront probablement qu'il vaut mieux utiliser le document annoté parce qu'il renvoie aux articles du projet de loi.

**Le sénateur Balfour:** Le texte est le même?

**Le président:** Oui.

**M. Finn:** Le texte est le même, oui, Sénateur.

Si je reprends, le système de contrôle se compose de quatre éléments, ce sont: la responsabilité ministérielle, le directeur, le sous-ministre et le judiciaire. Ces personnes ou ces groupes ont chacun des responsabilités qui leur sont spécifiquement assignées et le plan prévoit que chacune d'elle est liée aux autres de bien des façons.

Tout le mécanisme de contrôle s'applique à la surveillance, d'une part, le côté droit de la balance si vous voulez, ainsi qu'au mandat et aux pouvoirs, parce que les contrôles sont conçus en vue d'assurer que le mandat sera exécuté de façon réglementaire, et de vérifier l'exercice que le service fait de ses pouvoirs.

C'est le ministre, bien sûr, qui est responsable du Service devant le Parlement. Il lui incombe de donner les instructions générales au service. C'est une disposition prévue au paragraphe 6(1) du projet de loi.

Le Service est placé sous l'autorité du directeur qui en assure la gestion. C'est une disposition prévue au paragraphe



*[Text]*

6(2) of the bill. That applies to all elements of the activity of the service, at the operational level, at the personnel level, and really in terms of the whole management and management structure of the service.

The Deputy Minister represents the third component of the controls system, and he—rather unusually, I think, in Canadian legislative terms—will have a statutory duty to advise the minister on the need for, and the effectiveness of, the general directions given by the minister to the security service. He will be responsible also, and have knowledge of, operational activities in the context of the requirement imposed upon the director to consult the Deputy Minister with respect to all applications for warrants which the director would seek under clause 22 of the legislation, as well as for providing the second end of the consultation in relation to any matter which is directed by the minister pursuant to the general directions power to require a consultation as between the service, represented by the director, and the deputy minister.

The deputy minister is also involved in the review process by virtue of the inspector general created under the legislation reporting to the deputy minister.

The fourth component or element of the controls system is the judiciary. Honourable senators will recall that in clause 22 of the bill there is a requirement that warrants authorizing the application of specific investigative techniques be given by a judge of the Federal Court of Canada. Therefore, the judiciary, represented by the judges of the Federal Court of Canada, will have an extremely important role to play in controlling the application of the mandate and the exercise of specific powers of the service by virtue of its involvement in the warrant process.

Turning briefly to the review mechanism—which, in the explanatory notes, the unannotated document, begins at page 15—there are again three components, all of which have a relationship each with the other. The first is the inspector general, which is designed as what I like to call an internal-to-government review or audit of the operational activities of the security service.

The inspector general, under the legislation, is to be appointed by the Governor in Council and will report to the Deputy Solicitor General. The inspector general will have responsibility for reviewing the operational activities of the security service and will therefore have access to all of the operational and other information that may be required by him or her to fulfill the responsibilities imposed by statute and will, in the scheme of things, be required to issue a certificate or certificates to be applied to reports which will be required to be prepared by the director and submitted to the minister on at least an annual basis regarding the operational activities of the security service.

The certificate envisaged will indicate the degree to which the inspector general is satisfied that the service has complied with the provisions of the law, has carried out its mandate, has carried out the general directions issued by the minister, and in fact has carried out any and all operational activities of the security service.

*[Traduction]*

6(2) du projet de loi. Cette disposition s'applique à tous les aspects des activités du Service, au niveau opérationnel, à celui du personnel et en fait à toute la gestion et à toute la structure de gestion du service.

Le sous-ministre constitue le troisième élément du système de contrôle—ce qui est plutôt exceptionnel, je pense, dans les lois canadiennes—et il doit, selon la loi, conseiller le ministre quant à la nécessité et à l'efficacité des instructions générales que ce dernier donne au Service de sécurité. Il est aussi responsable et informé des opérations, étant donné que le directeur doit le consulter au sujet de toutes les demandes de mandat visées à l'article 22, et d'assurer la consultation concernant toute question relevant du ministre aux termes de son pouvoir d'instructions générales et exigeant une consultation à l'intérieur du Service représenté par le directeur et le sous-ministre.

Le sous-ministre participe aussi à la révision, puisque l'inspecteur général, créé par la loi, lui fait rapport.

Le quatrième composante ou le quatrième élément du système de contrôle est le judiciaire. Les honorables sénateurs se souviendront que l'article 22 du projet de loi exige que les mandats autorisant l'utilisation de techniques d'enquêtes particulières soient donnés par un juge de la Cour fédérale du Canada. Par conséquent, l'ordre judiciaire représenté par les juges de la Cour suprême du Canada aura un rôle extrêmement important à jouer quant au contrôle de l'utilisation des mandats et de l'exercice des pouvoirs particuliers du Service.

Si l'on se tourne maintenant un instant vers le mécanisme de révision—dont il est question dans les notes explicatives, le document non annoté, à la page 15—on voit encore trois éléments, tous interreliés. Le premier est l'inspecteur général qui est conçu comme ce que j'aime appeler une surveillance ou une vérification intragouvernementale des opérations du Service de sécurité.

La loi prévoit que l'inspecteur général est nommé par le gouverneur en conseil et fait rapport au Solliciteur général adjoint. L'inspecteur général est chargé de surveiller les opérations du Service de sécurité et il a par conséquent accès à tous les renseignements opérationnels ou autres dont il ou elle peut avoir besoin pour s'acquitter des responsabilités que lui confie la loi et il doit, d'après l'organisation, délivrer un ou plusieurs certificats portant sur les rapports sur les opérations du Service de sécurité que le directeur doit rédiger et présenter au ministre, au moins une fois par an.

L'inspecteur général indique, dans son certificat, dans quelle mesure il estime que le Service s'est conformé aux dispositions de la loi, qu'il s'est acquitté de son mandat, qu'il a suivi les instructions générales données par le ministre et qu'il a effectivement exécuté ses opérations, en tout ou en partie.

*[Text]*

The second important element of the review mechanism is the Security Intelligence Review Committee. This committee will consist, under the legislation, of three Privy Councillors who are not sitting members of either House of Parliament, to be appointed by Order in Council after consultation by the Prime Minister with leaders of opposition parties in circumstances where an opposition party has at least twelve sitting members.

The Security Intelligence Review Committee will receive, among other things, the certificates of the inspector general, will have power to conduct investigations on its own, will review again the operational activities of the security service, the general directions and guidelines issued by the minister, the policies under which the security service will be operating, and so on and so forth.

The Security Intelligence Review Committee is the first element of a two-pronged external-to-government-review of the security service, as opposed to the inspector general, which is an internal-to-government-review.

The final element of the review process envisaged in the scheme is Parliament itself.

You will recall that under clause 49 of the bill, the Security Intelligence Review Committee is required, on an annual basis, to issue a report to the Solicitor General, who is in turn required by the legislation to table the report in both Houses of Parliament. At that stage Parliament becomes more directly involved and, subject to the rules in effect in either House, will be in a position to again review the activities of the security service by virtue of consideration of that report and other information, by the calling of witnesses to elicit explanations in relation to issues which may be of concern to the committees which have the reports of the review committee submitted to them.

This is seen, and is currently intended to be, as a process which is supplementary to, or at least divorced from, any other opportunities that parliamentary committees may have to deal with issues concerning security intelligence or the security intelligence service. I refer in this regard to the estimates process and other avenues which may be available to Parliament through either house to deal with these issues and the opportunities that may be afforded thereby to call witnesses and elicit explanations.

That, in very brief form, is a summary of the two elements that I understand are to form the basis of our discussion today. If honourable senators wish, I would be quite happy to spend more time on either of those major components or the elements within them. I thought perhaps it might be more advantageous simply to give honourable senators a very quick résumé at this particular juncture, given that we did spend some time in the major briefing in dealing with these particular issues.

**The Chairman:** Senator Godfrey will be the lead-off questioner.

*[Traduction]*

Le deuxième élément important du mécanisme de surveillance est le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. D'après la loi, ce comité se compose de trois membres du Conseil privé ne siégeant dans aucune des deux chambres du Parlement, et nommés par décret du conseil après que le premier ministre ait consulté les chefs des partis d'opposition comptant au moins douze députés.

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité reçoit, entre autres, les certificats de l'inspecteur général; il a le pouvoir de mener ses propres enquêtes et de réexaminer les opérations du service de sécurité, les instructions générales et les lignes directrices données par le ministre, les politiques régissant les opérations du Service de sécurité et ainsi de suite.

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité est le premier élément d'une surveillance extra-gouvernementale à deux volets du Service de sécurité, par opposition à l'inspecteur général qui exerce une surveillance intragouvernementale.

Le dernier élément du mécanisme de surveillance prévu est le Parlement lui-même.

Vous vous souviendrez qu'aux termes de l'article 49 du projet de loi, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité doit, tous les ans, présenter un rapport au Solliciteur général qui doit à son tour, d'après la loi, déposer le rapport aux deux Chambres du Parlement. La participation du Parlement devient plus directe à cette étape, et, sous réserve du règlement en vigueur dans l'une ou l'autre des Chambres, chacune sera en mesure de réviser, encore une fois les activités du Service de sécurité, soit en étudiant ce rapport et d'autres renseignements, soit en convoquant des témoins pour obtenir des explications sur des questions pouvant relever de la compétence des comités à qui sont présentés les rapports du Comité de surveillance.

Il s'agit d'une démarche qu'on voudrait en supplément ou tout au moins à part des autres possibilités que les comités parlementaires peuvent avoir d'étudier les questions concernant le renseignement de sécurité ou le Service du renseignement de sécurité. Je veux parler ici du processus des subsides et des autres moyens dont peut disposer le Parlement, par l'une ou l'autre de ses Chambres notamment celui de convoquer des témoins et d'obtenir des explications.

C'est là, en bref, un résumé des deux éléments sur lesquels, si j'ai bien compris, porteront nos travaux d'aujourd'hui. Si les honorables sénateurs le désirent, je me ferais un plaisir de consacrer plus de temps à l'une ou l'autre de ces grandes composantes ou aux éléments qui en font partie. J'ai pensé qu'à ce moment-ci il vaudrait peut-être mieux ne présenter qu'un très bref résumé, étant donné que nous avons déjà consacré assez de temps à l'exposé principal concernant ces questions.

**Le président:** C'est le sénateur Godfrey qui commence les questions.



[Text]

**Senator Godfrey:** I read with considerable interest an article by Mr. Peter Russell, who will be appearing before the committee later, and I thought I might ask some questions on the points he raises.

Mr. Russell makes the point that tests for obtaining warrants from a judge should be set out in the act, and if my recollection is correct, that was a recommendation of the McDonald Commission.

**Mr. Finn:** Yes, senator, it was.

**Senator Godfrey:** Why are there not in the bill some tests to guide a judge in issuing a warrant?

**Mr. Finn:** In part, it is a drafting issue, at least as reflected in clause 22 of the bill.

There was a fair amount of discussion on this point at the last meeting and I think I suggested to the committee that, in terms of the regulation-making power, it would be our intention to deal with what I would classify as procedural issues via that particular mechanism. However, I did concede to the committee that it is extremely important—and I reconfirm it this morning—that the issues to which you allude and to which Mr. Russell alludes in his article are in fact dealt with in an appropriate way—which may be by regulation or perhaps by amendment to that particular clause, although that is not for me to say this morning.

We discussed, for example—and I know Mr. Russell discussed this as well—the apparent open-endedness of the warrant provided for under clause 22, and I recall Senator Nurgitz raising a number of issues along these lines as well.

Suffice it to say that I think that the issues have to be dealt with, and it is our intention to deal with them. It is for the committee to say whether, in its view, we ought to have dealt with them in the legislation proper, or perhaps by way of regulation, or in some other manner.

**Senator Godfrey:** Can you give us some reason as to why you could not put it in the act? It is not something that is changing every year or two.

**Mr. Finn:** It is not something that cannot be done or could not be done. It was a decision based on size and length of the bill, perhaps utility of language in terms of the clause, and so on.

**Senator Godfrey:** The size and length of the bill! Surely they both come out to the same if one has to look at the regulations.

**Mr. Finn:** I do not want to put too fine a point on that.

**Senator Godfrey:** Unless you can come up with some good reason why they should be in the regulations—which will mean that the bureaucrats in the government will probably have the predominant say—my own view is that they should be contained in the bill.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** J'ai lu avec beaucoup d'intérêt un article écrit par M. Peter Russell qui comparaitra plus tard devant le Comité, et j'ai pensé poser quelques questions sur les points qu'il soulève.

Monsieur Russell prétend que les conditions régissant l'obtention d'un mandat devaient être stipulés dans la loi, et, si ma mémoire est bonne, la Commission McDonald l'a aussi recommandé.

**M. Finn:** Oui, sénateur, elle l'a recommandé.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi le projet de loi ne prévoit-il pas certains critères pouvant servir à guider le juge qui décerne un mandat?

**M. Finn:** C'est en partie un problème de rédaction, du moins pour ce qui est de l'article 22 du projet de loi.

On a assez longuement discuté de cette question à la dernière séance, et je pense avoir alors dit au Comité que, pour ce qui est du pouvoir d'établir des règlements, nous avions l'intention d'envisager ce que j'appellerais une façon de procéder s'appliquant à ce mécanisme. Cependant, j'ai concédé au Comité qu'il était d'une extrême importance—et je le réitère ce matin—que les mesures auxquelles vous faites allusion et dont monsieur Russell voulait parler dans son article soient bien établies—que ce soit par un règlement ou peut-être par un amendement de cet article, bien que ce ne soit pas à moi de choisir la façon de s'y prendre.

Nous avons parlé avec eux, par exemple—et je sais que monsieur Russell traite cette question également—du côté apparemment illimité du mandat prévu dans l'article 22, et je me souviens que le Sénateur Nurgitz a soulevé bien des questions dans le même ordre d'idées.

Je me contenterais de répondre que j'estime qu'il faut régler ces questions et que nous avons l'intention de nous y employer. C'est au Comité de dire s'il estime que nous aurions dû prévoir des dispositions dans la loi elle-même, si nous devrions le faire par voie de règlement ou d'une autre manière.

**Le sénateur Godfrey:** Pouvez-vous nous donner une raison pour laquelle vous ne pourriez pas les inscrire dans la loi? Il ne s'agit pas de quelque chose qui change chaque année ou tous les deux ans.

**M. Finn:** Il ne s'agit pas d'une chose qui peut être faite ou qui ne pouvait pas être faite. C'est une décision qui a été prise en fonction de l'épaisseur et de la longueur du projet de loi, qui dépend peut-être de la langue utilisé pour la formulation de l'article, etc . . .

**Le sénateur Godfrey:** L'épaisseur et la longueur du projet de loi! Cela revient certainement au même s'il faut consulter le règlement.

**M. Finn:** Je ne veux pas être trop précis sur ce point.

**Le sénateur Godfrey:** A moins que vous ne puissiez trouver une bonne raison de les inscrire dans le règlement—ce qui signifie que les bureaucrates du gouvernement seront les seuls à décider—je considère, pour ma part, qu'ils devraient être stipulés dans le projet de loi.

## [Text]

Mr. Russell points out that under clause 21 there is no specific obligation to report illegal acts to the inspector general or to the review committee.

I would like you to comment on that.

**Mr. Finn:** I think it was felt that if there were a requirement under clause 21(2) to report these things to the Attorney Gen of Canada and to the Solicitor General, the minister responsible, that that would suffice. Obviously Mr. Russell makes a judgment in the opposite direction.

Speaking personally, I would have no hesitation, nor would I think it *de facto*, to report that kind of thing to the inspector general or to the review committee itself.

**Senator Flynn:** If they have to report, they have to report everything.

**Mr. Finn:** I certainly hope not.

**Senator Godfrey:** If it is to function as a review committee, surely one of the main things they should review are illegal acts.

**Mr. Finn:** You are quite right, senator—and that is one of the powers contained in relation to both the inspector general and the review committee.

**Senator Godfrey:** There is such a power in the bill, then? Mr. Russell was wrong?

**Mr. Finn:** In subclause 28(2), dealing with the inspector general, it states:

(2) The functions of the Inspector Gen are to review the operational activities of the Service and to submit certificates—

I would argue that if there were an operational activity of the service which resulted in some breach of the law, it would be perfectly within the power and authority—and I would suggest even responsibility—of the inspector general to examine and to report upon that activity by way of a certificate.

**Senator Godfrey:** You are saying that that language covers everything, then?

**Mr. Finn:** I think so. Mr. Barr draws my attention to subclause 29(2), which deals with the certificates of the inspector general. It states:

(2) As soon as practicable after receiving a copy of a report referred to in subsection (1), the Inspector Gen shall submit to the Minister a certificate stating the extent to which the Inspector Gen is satisfied with the report and whether any act or thing done by the Service in the course of its operational activities during the period to which the report relates is, in the opinion of the Inspector Gen,

(a) not authorized by or under this Act or contravenes any general directions issued by the Minister; or

(b) involves an unreasonable or unnecessary exercise by the Service of any of its powers.

The argument, I suppose, would be that a breach of the criminal law, to take one example, would be quite likely a

## [Traduction]

Monsieur Russell fait remarquer que l'article 21 ne stipule pas spécifiquement que les agissements illicites doivent être signalés à l'inspecteur général ou au Comité de surveillance.

J'aimerais entendre vos commentaires là-dessus.

**M. Finn:** On a estimé, je pense, que si le paragraphe 21(2) qui prévoyait l'obligation de signaler ces choses au Procureur général et Solliciteur général du Canada, ministre responsable, que ce serait suffisant. Il est évident que monsieur Russell est d'opinion contraire.

Personnellement, je n'hésiterais pas, de droit, je pense, à signaler ce genre de choses à l'inspecteur général ou au Comité de surveillance lui-même.

**Le sénateur Flynn:** S'ils doivent faire rapport, ils doivent faire rapport de tout.

**M. Finn:** Sûrement pas, je l'espère.

**Le sénateur Godfrey:** Pour un Comité de surveillance, il est certain que le plus important est de signaler les agissements illicites.

**M. Finn:** Vous avez tout à fait raison, sénateur et c'est là un des pouvoirs de l'inspecteur général et du Comité de surveillance.

**Le sénateur Godfrey:** Un tel pouvoir serait donc prévu dans le projet de loi? Monsieur Russell a tort?

**M. Finn:** Le paragraphe 28(2) qui traite de l'inspecteur général, stipule:

(2) L'inspecteur général est chargé de la surveillance des activités opérationnelles du Service et de l'établissement des certificats...

Je dirai que si une activité opérationnelle du Service donnait lieu à quelques infractions, l'inspecteur général aurait le droit et l'autorité—et je dirais même le devoir—de faire l'examen et le rapport sur cette activité par l'établissement d'un certificat.

**Le sénateur Godfrey:** Vous dites que cette formule prévoit tout, alors?

**M. Finn:** Je le pense. Monsieur Barr attire mon attention sur le paragraphe 29(2) qui porte sur les certificats de l'inspecteur général. Il stipule:

(2) Dans les plus brefs délais possibles après réception du rapport, l'inspecteur général remet au ministre un certificat où il indique dans quelle mesure le rapport lui paraît acceptable et où il fait état où, selon lui, le Service a, lors de ses activités opérationnelles, pendant la période considérée:

(a) accompli des actes qui n'ont pas été autorisés en vertu de la présente loi ou ont contrevenu aux instructions générales du ministre; ou

b) exercé ses pouvoirs d'une façon abusive ou inutile.

On peut faire valoir, je suppose, qu'une infraction au droit criminel, par exemple, relèverait très probablement de l'alinéa a) ou b) ou des deux.



[Text]

matter falling either under paragraph (a) or paragraph (b), or both.

**Senator Godfrey:** If it is a reasonable action, I suppose it would not be under subclause 21(1). It could be argued that it is not a breach of the law and—

**Mr. Finn:** That is correct, senator.

**Senator Godfrey:** In any event, that is a drafting problem.

**Mr. Finn:** In terms, not only of the reporting requirement to the minister and to the Attorney Gen under subclause 21(2), but in terms of the determination under subclause 21(1) of whether an act is unreasonable or unnecessary and indeed as to whether an act may be illegal or unlawful, the director would not be taking that decision *in vacuo*.

As you will recall from our previous testimony, there will be a legal advisor to the service, provided by the Department of Justice. That individual will be working, not just on what I would call legal issues or problems of general application, but will be concerned, by virtue of the Warrant Review Committee, to which we have already referred, with specific operations, the application for warrants to use particular investigative techniques, and frankly will be heavily involved in the details of the operational activities.

So, the advice will be both before the fact and by way of review should something go awry during the course of an investigation.

**Senator Godfrey:** Mr. Russell also points out that Cabinet secrets are not to be given to the inspector general or review committee, even though—and I quote his words—“there are under the control of the service”.

What are your comments on that? If the secrets are known to the service, why shouldn't they be known to the inspector general and the review committee?

**Mr. Finn:** There is very clearly here a policy issue that perhaps you will wish, also, to address to the minister. The limitation in the clauses dealing with the inspector general and also with the Security Intelligence Review Committee are patterned after and indeed follow the régime which is already established in legislation under the Access to Information Act and the Privacy Act, and indeed the amendments which were enacted at the same time to the Canada Evidence Act.

As to the rationale for that broad decision having been taken, that is not something I feel competent to comment upon.

**Senator Godfrey:** The Access to Information Act, of course, applies to the general public and the principles under that act should not necessarily apply to a specific individual such as the inspector general or the review committee. Under the way it is worded, if the Cabinet, for instance, or some member of the Cabinet joined in some conspiracy to commit an illegal act, whether criminal or not, you would be denied the opportunity to determine whether or not that person had actually participated in an illegal act.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Si c'est un acte raisonnable, je suppose qu'il ne relèverait pas du paragraphe 21(1). On pourrait faire valoir que ce n'est pas une infraction et...

**M. Finn:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Godfrey:** En tout état de cause, c'est un problème de rédaction.

**M. Finn:** Non seulement en ce qui concerne les rapports qui doivent être remis au ministre et au Procureur général, aux termes du paragraphe 21(2), mais aussi pour ce qui est de déterminer, d'après le paragraphe 21(1), si un acte est illicite ou illégal, le directeur ne prendrait pas une décision sans justification.

Vous vous souviendrez que nous avons déjà mentionné, à l'occasion d'une autre comparution, que le ministère de la Justice fournira un conseiller juridique au Service. Ce conseiller ne s'occupera pas uniquement de ce que j'appellerais les questions ou les problèmes juridiques d'ordre général, mais il devra s'occuper, à cause du Comité de surveillance des mandats dont nous avons déjà parlé, d'opérations spécifiques, des demandes de mandat permettant d'utiliser certaines techniques d'enquêtes et, franchement, il s'occupera énormément des modalités des activités opérationnelles.

Par conséquent, ses conseils seront donnés avant et après le fait, si quelque chose devait aller de travers au cours d'une enquête.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur Russell fait aussi remarquer que les secrets du Cabinet ne doivent pas être communiqués à l'inspecteur général ni au Comité de surveillance, même si—et je cite ses paroles—«ceux-ci relèvent du contrôle du Service.»

Quels sont vos commentaires là-dessus? Si les secrets sont connus du Service, pourquoi ne le seraient pas de l'inspecteur général et du Comité de surveillance?

**M. Finn:** Il est bien évident ici qu'il s'agit d'une question de politique que vous voudrez peut-être aussi poser au ministre. L'exception prévue dans les dispositions concernant l'inspecteur général et le Comité de surveillance des activités de renseignement et de sécurité prennent pour modèle et suivent, en fait, le régime déjà établi par la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection de la vie privée, ainsi, qu'en fait, par les modifications qui ont été apportés en même temps à la Loi sur la preuve au Canada.

Quant à la raison pour laquelle on a pris cette décision de portée générale, je pense que je n'ai pas la compétence voulue pour la commenter.

**Le sénateur Godfrey:** La Loi sur l'accès à l'information s'applique au grand public et ses principes ne devraient pas forcément s'appliquer à une personne en particulier comme l'inspecteur général ou le Comité de surveillance. Le paragraphe est formulé d'une telle façon que si le Cabinet, par exemple, ou un membre du Cabinet faisait partie d'une consultation en vue de commettre un acte illicite, criminel ou non, vous n'auriez pas la possibilité de déterminer si cette personne a participé ou non à un acte illicite.

[Text]

By way of illustration, I can recall there being some objection to going ahead with the Access to Information legislation because of two decided cases in the West, one in British Columbia and one in Alberta. In the British Columbia case, it was claimed that there had been a subcommittee meeting during a Cabinet meeting which had to be held as a condition precedent before a certain regulation could be passed, and all the court wanted to determine was whether or not the meeting was held to ascertain whether or not it was legal or illegal, and quite rightly they said you could look at the Cabinet minutes for that purpose.

I see no reason why Cabinet documents should not be disclosed for that purpose.

And in the *Mannix* case in Alberta, the document they were claiming as a Cabinet document was so vaguely described that all the court wanted to determine was whether or not it was in fact a Cabinet document, and there was no way that that could be determined without looking at the document; yet there seemed to be an objection.

Both of those cases are examples where obviously there should be some means by which one can look at these documents to find out whether an action taken was legal or to determine whether or not a given document is in fact a Cabinet document and therefore does not have to be disclosed.

**Mr. Finn:** Perhaps I might make two points, Senator Godfrey, without getting into the policy issue, which I am not competent to deal with—

**Senator Flynn:** You are but you are not entitled.

**Mr. Finn:** I will accept your words, senator.

The legislation simply proscribes the legal power to require production. It does not impede access to the extent that the government is prepared to provide access under rules which have been in place for a very long time.

I think that is an important point, because in the scheme of things it is quite possible that a particular document which might fall under the definition which is provided for in the Access to Information Act and the Canada Evidence Act would be provided to the inspector Gen, or indeed to the Security Intelligence Review Committee. That is a judgment, obviously, that the government would make at the time. It is important to make the distinction that it is not an absolute bar from access but rather a bar from legally requiring production.

Secondly, there is in fact, and has been for a very long time, as I understand it, a régime in place throughout the public service that indicates that although custody of Cabinet documents may be physically within a department or agency of government, the control and, if you will, the "ownership" of those documents remains with the government as represented by the Clerk of the Privy Council and the Privy Council Office.

The physical location of the documents, at least in terms of the practice of the public service, has not been the sole determining factor as to whether or not a document is under

[Traduction]

Pour vous donner un exemple, je me souviens que certains se sont opposés à la Loi sur l'accès à l'information à cause de deux jugements rendus dans l'Ouest, l'un en Colombie-Britannique, l'autre en Alberta. Dans l'affaire de la Colombie-Britannique, on avait prétendu qu'un sous-comité s'était réuni pendant une réunion du Cabinet qui devait avoir lieu avant qu'un certain règlement puisse être adopté, et la cour ne voulait que déterminer si la réunion avait eu lieu ou non pour savoir s'il était licite ou illicite; on a dit, avec raison, qu'il suffisait de consulter le procès-verbal de la réunion du Cabinet.

Je ne vois vraiment pas pourquoi certains documents du Cabinet ne pourraient pas être divulgués à cette fin.

Et dans l'affaire *Mannix*, en Alberta, le document demandé comme étant un document du Cabinet était décrit de façon si vague que la cour ne voulait que déterminer s'il existait effectivement un document du Cabinet, mais il n'y avait aucun moyen d'y parvenir sans voir le document; pourtant on semblait s'y opposer.

Ces deux cas démontrent bien qu'on devrait prévoir un moyen permettant de voir certains documents pour découvrir si l'action prise était légale ou pour déterminer si un document donné est bien un document du Cabinet et n'a donc pas à être divulgué.

**M. Finn:** Je pourrais peut-être faire valoir deux arguments, Sénateur Godfrey, sans m'engager dans l'aspect politique de la question que je n'ai pas la compétence de traiter...

**Le sénateur Flynn:** Vous l'avez, mais vous n'y êtes pas autorisé.

**M. Finn:** J'accepte votre façon de la formuler, sénateur.

La loi proscriit simplement le pouvoir légal d'exiger la production de documents. Elle n'empêche pas d'avoir accès aux documents, dans la mesure où le gouvernement est prêt à les produire en vertu de certaines règles qui existent depuis très longtemps.

Je pense que c'est un point important, parce que selon le régime du projet de loi il est bien possible qu'un document correspondant à la définition prévue dans la Loi sur l'accès à l'information ou la Loi sur la preuve au Canada soit communiqué à l'inspecteur général ou même au Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Il va de soi que c'est une décision que le gouvernement prendrait à ce moment-là. Il est important de bien préciser que cette disposition n'empêche pas absolument tout accès, mais seulement la production obligatoire.

Deuxièmement, il existe en fait, depuis très longtemps si j'ai bien compris, un régime en place dans toute la Fonction publique selon lequel, même si les documents du Cabinet se trouvent matériellement dans un ministère ou un organisme du gouvernement, le contrôle et la «propriété», si vous voulez, de ces documents restent toujours entre les mains du gouvernement représenté par le Greffier du Conseil privé ou le Bureau du Conseil privé.

L'endroit où se trouve matériellement les documents, du moins pour ce qui est de la pratique suivie dans la Fonction publique, n'a pas été le seul facteur servant à déterminer si un



[Text]

the legal control of a department or agency, and this reflects that fact.

**Senator Godfrey:** I have also read an article by John Starnes, and in his article Mr. Starnes states that the relationship which should exist between the director and the minister and the Prime Minister is not specifically spelled out, and it is his view that there should be a provision whereby the director can have direct access to the Prime Minister—which would be a privilege which would be very rarely exercised but one which should be spelled out.

Mr. Starnes says "very rarely exercised", but why would it not be spelled out that he has that right?

It would require a lot of courage on the part of the director to by-pass his minister and go directly to the Prime Minister—probably a lot more courage than most deputy ministers have—but why is it not spelled out that he has that right? I would like your comments on that.

**Mr. Finn:** The comment I would make is simply that it is probably not required and therefore is not put in legislation. It is clear that the avenue of appointment of the director is via the Governor in Council. The director is intended to have the rank and status of a deputy minister, and it is clear that deputy ministers and the appointment of deputy ministers falls within the prerogative, if you will, of the Prime Minister. That expresses a relationship which is direct but remote as between the Prime Minister and the director of the organization.

As to its requirement, I would simply observe that it probably is not required; that it is part of the system under which the public service operates. The access to the Prime Minister is there but not by virtue of the legislation.

**Senator Godfrey:** I have a little difficulty in accepting the argument that because the deputy minister is appointed by the Prime Minister, the deputy minister can then go to the Prime Minister. Does that happen?

**The Chairman:** Every deputy minister has the right of direct access to the Prime Minister. That is very well established and something that is exercised three, four, five times a year.

If I may, I should like to clarify the situation in respect of the holding of Cabinet documents. We will of course be discussing this at considerable length, because it is an important provision.

It is important for us to have in mind that there are two kinds of Cabinet documents. The minutes of Cabinet meetings are never circulated outside of the Cabinet office in the hands of ministers.

I think Mr. Russell is operating on the fact that the McDonald Commission discovered that in fact the Royal Canadian Mounted Police had in their possession a set of Cabinet documents that had been sent to them in a day before the circulation of such documents was much more restricted. The rule for the last ten or fifteen years has been never to circulate such documents outside of the Cabinet office—and that is because of the thesis that ministers have the right to complete confidence in terms of the discussions that they hold.

[Traduction]

document relève du contrôle légal d'un ministère ou d'un organisme, et cette disposition en tient compte.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai aussi lu un article de John Starnes qui dit que la relation entre le directeur, le ministre et le premier ministre n'est pas précisée et qu'à son avis on devrait prévoir une disposition permettant au directeur d'avoir directement accès au premier ministre—ce serait un privilège qui ne serait que très rarement exercé mais qui devrait être stipulé.

M. Starnes dit: «très rarement exercé», mais pourquoi ne stipulerait-on pas qu'il a ce droit?

Il faudrait bien du courage au directeur pour s'adresser directement au premier ministre plutôt qu'à son ministre—probablement beaucoup plus que la plupart des sous-ministres n'en ont—mais pourquoi ne stipule-t-on pas qu'il a ce droit. J'aimerais entendre vos commentaires là-dessus.

**M. Finn:** Je dirais simplement que ce n'est probablement pas nécessaire et que c'est pourquoi on ne l'a pas inscrit dans la loi. Il est évident que le directeur est nommé par décret du Gouverneur en Conseil. La loi prévoit que le directeur aura le même rang et la même importance qu'un sous-ministre. Il est clair que les sous-ministres et la nomination des sous-ministres sont la prerogative, si vous voulez, du premier ministre. Il y a donc une relation éloignée mais directe entre le premier ministre et le directeur de l'organisme.

Quant à la nécessité de le stipuler, je dirais simplement que ce n'est probablement pas nécessaire; que cela fait partie de la façon de fonctionner de la Fonction publique. L'accès au premier ministre existe, mais non en vertu de la Loi.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai quelques difficultés à accepter l'argument selon lequel le sous-ministre peut s'adresser au premier ministre parce qu'il est nommé par lui. Est-ce que cela arrive?

**Le président:** Tout sous-ministre a le droit de s'adresser directement au premier ministre. C'est un droit très bien établi qui est exercé trois, quatre, cinq fois l'an.

Si vous permettez, j'aimerais éclaircir la situation pour ce qui est de la garde des documents du Cabinet. Nous discuterons cette disposition assez longuement car elle est importante.

Il est important que nous sachions qu'il y a deux sortes de documents du Cabinet. Les comptes rendus des réunions du Cabinet ne sont jamais laissés entre les mains des ministres à l'extérieur de la salle du Cabinet.

Je pense que M. Russell se fonde sur le fait que la Commission MacDonald a découvert que la Gendarmerie royale du Canada avait effectivement en sa possession un ensemble de documents du Cabinet qui lui avait été envoyés un jour avant que leur circulation ne soit considérablement réduite. Depuis dix ou quinze ans on a adopté pour règle de ne jamais sortir ces documents de la salle du Cabinet—et cette règle est justifiée par le principe qui veut que les ministres aient le droit à ce que leurs discussions restent absolument confidentielles.

*[Text]*

Then there is a second type of Cabinet document—and this is the one where there is a considerable amount of discussion to be held, it seems to me—and that is the Cabinet document which is either the input of the minister going into the discussion or the output of the discussion in terms of a record of decision.

Those Cabinet documents are prepared by civil servants very often and they are directions to civil servants when they come out, and they are circulated and they are held by departments. It will be for us in discussion, as we go along, to consider both types of documents. At this point I simply wanted to make clear the distinction between the two.

**Senator Balfour:** Mr. Chairman, with Senator Godfrey's permission, I should like to address a supplementary question on the point he has raised. I would be interested in having the comments of Mr. Finn with respect to the application of subclause 20(2)(d) to the point we are discussing here—which, as I understand it, is the direct access of the director to the Prime Minister, or indeed to any other Minister of the Crown, or indeed, in the language of paragraph (d) "any Minister of the Crown or person in the Public Service of Canada".

That seems to me to be very broad language. Would that have a direct bearing on the point that we are now discussing and the criticism put forward by Senator Godfrey?

**Mr. Finn:** It could, Senator Balfour, but I think it is fair to say that it is not intended to deal with that particular situation. The whole of subclause 20(2) is designed to deal with what in the vernacular is known as spinoff information, being information that comes to the attention of the security service by virtue of the conduct of investigations or operations which are not in any way designed or targeted to collecting the kinds of information that are described in paragraphs (a), (b), and (c)—and, by implication, (d).

For example, if the security service had a wire tap on a target and during the course of that intercept information was conveyed to the service that a crime was about to be or had been committed, subclause 20(2)(a) would simply allow for—in other words, this is permissive—allow for that information, with complete impunity to the service, to be passed on to the appropriate law enforcement authority or the Attorney General having jurisdiction. That is really what subclause 20(2) is designed to accommodate.

**Senator Balfour:** Reading from subclause 20(1), the bill reads:

- (1) Information obtained in the performance of the duties and functions of the Service under this Act shall not be disclosed by the Service except in accordance with this section.

And subclause (2) reads:

- (2) The Service may disclose information referred to in subsection (1)—

That being information obtained in the performance of the duties and functions of the service under this act.

- may disclose information referred to in subsection (1) for the purposes of the performance of its duties and

*[Traduction]*

Il y a ensuite un deuxième genre de documents du Cabinet—le genre qui peut faire l'objet de beaucoup de discussions, à mon avis—c'est-à-dire les documents du Cabinet contenant soit la participation du ministre à une discussion soit le résultat de cette dernière, comme, par exemple, une décision.

Ces documents du Cabinet souvent préparés par les fonctionnaires contiennent des instructions s'adressant aux fonctionnaires et quand ils sont publiés, ils circulent dans les ministères et y sont conservés. Nous devons au cours de notre étude examiner les deux genres de documents. Pour le moment, je voulais simplement faire une distinction nette entre les deux.

**Le sénateur Balfour:** Monsieur le président, avec la permission du sénateur Godfrey, je voudrais poser une question supplémentaire concernant le point qu'il a soulevé. J'aimerais entendre monsieur Finn commenter l'application de l'alinéa 20(2)d) au cas dont il est maintenant question, c'est-à-dire, si j'ai bien compris, le droit du directeur de s'adresser directement au premier ministre ou, en fait, à tout autre ministre, ou encore, selon l'alinéa d), à «un ministre ou à une personne appartenant à la Fonction publique du Canada».

Cela me semble d'une très grande portée. Est-ce que cela aurait un rapport direct avec ce que nous sommes en train de discuter et avec les critiques du Sénateur Godfrey?

**M. Finn:** C'est possible, Sénateur Balfour, mais je pense qu'on peut dire que cette disposition ne vise pas ce cas particulier. Tout le paragraphe 20(2) vise ce qu'on pourrait appeler les retombées du renseignement, c'est-à-dire que les renseignements recueillis par le Service de sécurité au cours d'enquêtes ou d'opérations ne visant aucunement à recueillir des renseignements du genre décrit aux alinéas a), b) et c)—et implicitement, d).

Par exemple, si le Service de sécurité interceptait les communications dans un certain but et que ce faisant il apprenne qu'un crime est sur le point d'être commis ou l'a été, l'alinéa 20(2)a) permettrait simplement—autrement dit c'est une disposition permissive—que le Service puisse en toute impunité transmettre ces renseignements aux autorités ou au Procureur général compétents. Voilà ce que le paragraphe 20(2) veut permettre en réalité.

**Le sénateur Balfour:** D'après le paragraphe 20(1), le projet de loi prévoit:

- (1) Les informations qu'obtient le Service dans l'exercice de ses fonctions que lui confère la présente loi ne peuvent être communiquées à quiconque qu'en conformité avec le présent article.

Et le paragraphe (2) se lit comme suit:

- (2) Le Service ne peut communiquer les informations visées au paragraphe (1)—

c'est-à-dire les informations qu'obtient le service dans l'exercice des fonctions que lui confère la présente loi.

- le Service peut, en vue de l'exercice des fonctions que lui confère la présente loi ou pour l'application de celle-ci



## [Text]

functions under this Act or the administration or enforcement of this Act or as required by any other law and may also disclose such information—

And then we go to paragraph (d):

(d) where, in the opinion of the Director, disclosure of the information to any Minister of the Crown or person in the public service of Canada is essential in the public interest and that interest clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure, to that Minister or person.

That is very wide language.

**Mr. Finn:** It is broad, yes.

**Senator Balfour:** It, I suggest, would cover the situation where, for example, a Minister of the Crown has perhaps been implicated in nefarious activity which has come to your attention.

**Mr. Finn:** And has not been targeted as such.

**Senator Balfour:** Exactly.

**Mr. Finn:** In that context, I agree with you. In the larger context, the question of access to the Prime Minister, of course, covers a number of other things. Let me just manufacture an example as we go along—and I hope that it is a good one.

In circumstances where the minister was, in the view of the director, impeding, by various means, lawful proper investigations of the security service, to the point where the service could simply not operate effectively, that might be one circumstance in which the director would seek a meeting with the Prime Minister—not to snitch on the minister but simply to discuss a very real and difficult problem that has a bearing and effect on the security of Canada.

There might also be other situations where that would be required or desirable. Indeed, in terms of the director's own intentions vis-à-vis fulfilling his term of office, for example, there ought to be, and perhaps quite properly would be, access in those circumstances.

I do not disagree with you in terms of the operational type of information being capable of being passed under subclause 22(2)(d). I think you are quite right in that regard.

**The Chairman:** Senator Balfour, are you concerned that subclause 20(2)(d) is particularly troublesome because it might exclude the Solicitor Gen, for example, or by-pass the Solicitor General?

**Senator Balfour:** The point I was trying to make is that clause 20 meets, to a very large extent, the criticism put forward by Professor Russell. I think when reading the whole bill, that clause should be taken into consideration.

**Mr. Finn:** I am inclined to agree with you, senator.

**Senator Godfrey:** A final question, Mr. Chairman.

In his article Mr. Starnes suggests that possibly three is not sufficient on the review committee. Is membership on this

## [Traduction]

ou en conformité avec les exigences d'une autre règle de droit, communiquer les informations visées au paragraphe (1). Il peut aussi les communiquer aux autorités ou aux personnes suivantes—

et nous passons ensuite à l'alinéa d):

d) lorsque, selon le directeur, leur communication à un ministre ou à une personne appartenant à la Fonction publique du Canada est essentielle pour des raisons d'intérêt public et que celles-ci justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée: à ce ministre ou à cette personne.

C'est une disposition d'une portée très générale.

**M. Finn:** Très générale, oui.

**Le sénateur Balfour:** J'imagine qu'elle s'appliquerait dans un cas où, par exemple, un ministre de la Couronne serait peut-être impliqué dans une activité infâme dont vous seriez au courant.

**M. Finn:** Sans qu'on ait cherché à la connaître comme telle.

**Le sénateur Balfour:** Exactement.

**M. Finn:** Dans ce contexte, je suis d'accord avec vous. Dans un contexte plus général, la question de l'accès au premier ministre s'applique naturellement à bien d'autres choses. Permettez-moi de fabriquer un exemple au fur et à mesure—et j'espère qu'il est bon.

S'il arrivait que le ministre, de l'avis du directeur, nuise, par divers moyens, à la tenue d'enquêtes licites et réglementaires par le Service de sécurité, au point où le Service serait dans l'impossibilité de fonctionner efficacement, ce pourrait être un cas où le directeur demanderait à rencontrer le premier ministre—non pas pour dénigrer le ministre mais pour l'informer d'un grave problème influant sur la sécurité du Canada.

Il pourrait aussi y avoir d'autres situations où ce serait nécessaire ou souhaitable. En fait, du point de vue des intentions du directeur vis-à-vis de l'exercice de son mandat, par exemple, il devrait pouvoir communiquer avec le premier ministre et il serait peut-être tout à fait réglementaire qu'il le fasse.

Je suis d'accord avec vous quant au genre de renseignement opérationnel dont l'alinéa 22(2)d) permet la communication. Je pense que vous avez tout à fait raison à ce propos.

**Le président:** Sénateur Balfour, craignez-vous que l'alinéa 20(2)d) puisse susciter des difficultés parce qu'il pourrait exclure le Solliciteur général, par exemple, ou ne pas en tenir compte?

**Le sénateur Balfour:** J'essayais de démontrer que l'article 20 répond, en grande partie, aux critiques du professeur Russell. Je pense que si on examine le projet de loi, il faut tenir compte de cet article.

**M. Finn:** Je suis plutôt d'accord avec vous, Sénateur.

**Le sénateur Godfrey:** Une dernière question, monsieur le président.

Monsieur Starnes prétend dans son article que le Comité de surveillance ne compte peut-être pas assez de membres. La

## [Text]

review committee considered a full-time job or an occasional job? Mr. Starnes suggests that the membership be five, to allow for member illness and what not.

What are your comments on that?

**Mr. Finn:** It is not to be considered a full-time position. They are on a *per diem* basis, which implies part-time rather than full-time.

As to the membership being three as opposed to five—

**Senator Godfrey:** He is raising a practical point. Perhaps the quorum should be three, with a total membership of five.

**Senator Balfour:** On that same point—and perhaps this is not within your terms of reference—I am wondering whether it is not unduly restrictive to limit membership on the review committee to Privy Councillors who are not members of the government? For example, I can see the desirability, perhaps, of having a retired member of the judiciary on that committee. Such an individual, as a result of his or her background and experience, would have a good deal to offer the committee.

Also, I think there is a serious political problem as between the provincial departments of the Attorney Gen and the federal government and it might be helpful in that regard to broaden this to include a representative or representatives from the provincial Attorneys Gen level.

**The Chairman:** I would imagine, by the use of Privy Councillors, they are trying to import that body of conventional usage that hinges on the Privy Councillors' oath, which is a very unique oath. I do not know of any oath like it. It has had such a body of interpretation on it over time that it does secure that interface between the legal system and the political system in a way no other status does.

I would think that they would probably make anyone agreed upon for membership a Privy Councillor. That must be the interpretation. For instance, if a member of the New Democratic Party were selected and agreed upon, that individual would be made a Privy Councillor.

Senator Buckwold, please.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, may I ask the witness to explain again—and it was dealt with at the first meeting—the question of ministerial control. This was discussed briefly at the first meeting.

I am concerned that the legislation would appear to exclude the minister from anything except general directions—and that, I gather, is the direction that was taken by the Australian legislation.

I can well recognize the reasons. On the other hand, the McDonald Commission specifically said that the minister should have much more direct control over what goes on by way of operational activities and in doing so reflect the feelings of the Cabinet committee.

## [Traduction]

participation à ce comité est-elle considérée comme un emploi à plein temps ou à temps partiel? Monsieur Starnes suggère un comité de cinq membres, au cas où un membre serait malade ou tout autre impondérable.

Qu'en pensez-vous?

**M. Finn:** Ce ne sera pas considéré comme un poste à plein temps. On a prévu une rémunération quotidienne, ce qui sous-entend un travail à temps partiel plutôt qu'à plein temps.

Quant au nombre de trois membres prévu plutôt que cinq...

**Le sénateur Godfrey:** Il soulève une question d'ordre pratique. Le quorum devrait peut-être être de trois et le nombre de membres cinq.

**Le sénateur Balfour:** Sur ce même point et cela ne relève peut-être pas de votre mandat—je me demande si ce n'est pas trop restrictif que de limiter la participation au Comité de surveillance aux membres du Conseil privé ne faisant pas partie du gouvernement? Par exemple, il serait peut-être désirable qu'un retraité de l'ordre judiciaire fasse partie de ce comité. La formation et l'expérience d'une telle personne apporteraient peut-être beaucoup au comité.

De plus, je pense qu'un problème de nature politique sérieux se pose entre les procureurs généraux et des provinces et celui du gouvernement fédéral, et qu'il vaudrait peut-être mieux étendre l'admissibilité à ce comité à un ou plusieurs représentants venant des ministères provinciaux du Procureur général.

**Le président:** Je suppose qu'en limitant la participation au comité à des membres du Conseil privé, on essaie de transposer l'ensemble des règles conventionnelles découlant du serment des membres du Conseil privé, un serment unique en son genre. Je n'en connais aucun autre du même genre. Le grand nombre d'interprétations qu'on lui a donné au cours des années lui permet d'assurer l'interface entre l'ordre judiciaire et l'ordre politique mieux que n'importe quelle loi.

Je suppose qu'on demanderait probablement à tous d'approuver la nomination d'un membre du Conseil privé. Ce doit être de cette façon qu'il faut l'interpréter. Par exemple, si un membre du Nouveau parti démocratique était choisi et accepté, il deviendrait membre du Conseil privé.

Sénateur Buckwold, s'il vous plaît.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le président, puis-je demander au témoin d'expliquer encore une fois—il en a parlé à la première séance—la question du contrôle ministériel. On en a dit quelques mots à la première réunion.

Je trouve inquiétant que la loi semble ne confier aucune responsabilité au ministre sinon celle de donner des instructions générales et je crois savoir que c'est là l'orientation adoptée par la loi australienne.

J'en comprends très bien les raisons. D'autre part, la Commission McDonald a bien dit que le ministre devrait exercer un contrôle beaucoup plus direct sur les activités opérationnelles, afin de représenter les opinions du comité du Cabinet.



**[Text]**

The minister, for very good reasons, is not allowed to use his influence in that regard once things are rolling. Again, he is involved in the general directions.

And that perhaps sounds very good because it means that he is excluded, really, from what is going on. But as the representative of Cabinet, as the spokesman of the Cabinet committee, the McDonald Commission felt that he should have much more control under that control section.

Could you elaborate as to why you took the direction you did, as against the McDonald recommendation?

**Mr. Finn:** I will make an effort to, senator. The McDonald Commission recommendation is precisely as you have described it. In fact, there is one additional element to it and that is a requirement in the warrant process that the minister would first approve or give his or her assent to the director seeking a warrant from a judge of the Federal Court—and in that sense we are *ad idem* with McDonald in terms of the judicial element.

The answer to your question is a mix, I suppose, of policy and practical considerations, and perhaps I may deal only with the practical considerations. You may wish to raise the policy side of it with the minister when he next appears.

From a practical perspective, we came to believe that the total or intimate involvement of the minister in all of the day-to-day operations of the service would result in two things: first, the total occupation of the minister's time; and secondly, an enormous diminishing of what we consider to be the legitimate management responsibilities, if you will, of the director of an organization such as this.

We were mindful, of course, that in order for the minister to exercise his political accountability, his ministerial accountability, one could not or ought not to cut off the minister from knowledge of what was going on, because, particularly in the House of Commons during Question Period, the minister would be caught short and would possibly be put into the position of giving incomplete answers to the extent that answers may be provided at all, and so on.

The attempt in subclause 6(3) is simply to make clear that the minister does not have the power to override the decision of the director vis-à-vis the specifics of a targeting exercise—that is to say, an operation—or indeed the passage of specific intelligence information related to an operation. But it is not intended to—nor does it, in my judgment—cut off the minister from information about what is going on. Control and management of the service is given to the director, but the clause does not deal with all of the intricacies of the reporting relationship and the mechanisms for conveying information to the Solicitor General, the minister responsible. In my mind, it is absolutely unthinkable that the minister would not be apprised of virtually all of the information that might be required of the minister, either by direct questioning or by advice given by the Deputy Solicitor General, or indeed by virtue of personal decisions taken by the director in the

**[Traduction]**

On ne permet pas au ministre, avec raison, d'exercer son influence une fois les choses en marche. Là encore, il leur donne des instructions générales.

Cela peut paraître très bien parce que cela signifie, en réalité, qu'il n'est pas au courant de ce qui se passe. Cependant, comme il est le représentant du Cabinet et le porte-parole du comité du Cabinet, la Commission McDonald s'est dite d'avis que cet article relatif au contrôle devrait lui en laisser bien plus.

Pourriez-vous nous expliquer pourquoi vous avez opté pour cette orientation, contrairement à ce qu'avait recommandé la Commission McDonald.

**M. Finn:** Je vais essayer, sénateur. La Commission McDonald a précisément recommandé ce que vous avez dit. En fait, on y trouve un élément supplémentaire; on exigerait, relativement au mandat, que le ministre approuve ou donne son consentement au directeur demandant un mandat à un juge de la cour fédérale—et à ce propos nous sommes de son avis pour ce qui est de l'élément judiciaire.

Pour répondre à votre question, il faut mêler, je suppose, des considérations d'ordre politique et pratique; je pourrais peut-être m'en tenir uniquement aux considérations d'ordre pratique. Vous préféreriez peut-être aborder le côté politique de la question à la prochaine comparution du ministre.

D'un point de vue pratique, nous en sommes arrivés à croire que la participation totale ou intime du ministre à toutes les opérations quotidiennes du Service présenterait deux inconvénients: premièrement, cela accaparerait tout le temps du ministre; deuxièmement, une énorme réduction de ce que nous considérons les responsabilités de gestion légitimes, si vous voulez, du directeur d'un organisme comme celui-là.

Nous nous sommes rendus compte, bien sûr, que pour exercer sa responsabilité politique, sa responsabilité ministérielle, le ministre devait être au courant de ce qui se passe, sinon il risquerait d'être pris de court à la Chambre des communes, surtout pendant la Période des Questions où il ne pourrait donner que des réponses incomplètes, si jamais il pouvait en donner...

Le paragraphe 6(3) vise seulement à préciser que le ministre ne peut annuler le choix du directeur relativement à l'objectif visé—c'est-à-dire une opération ou la communication de renseignements particuliers relevant d'une opération. Mais cette disposition n'a pas pour but d'empêcher et n'empêche pas, non plus, à mon avis, le ministre d'être au courant de ce qui se passe. Le contrôle et la gestion du service sont confiés au directeur, mais cet article ne porte aucunement sur les détails de la communication d'information ni sur les mécanismes de transmission de l'information au Solliciteur général, ministre responsable. Il est absolument impensable, à mon avis, que le ministre ne soit pas tenu au courant d'à peu près tous les renseignements dont il peut avoir besoin, soit qu'ils les demande directement ou que le solliciteur général adjoint l'informe des décisions personnelles prises par le directeur dans l'exercice de ses responsabilités concernant les opérations du Service.

[Text]

exercise of his or her responsibilities regarding the operations of the service.

That is not just a self-serving statement from the practical point of view. I think we must remember that the whole of the operations of the security service under the legislation is subject to, among other things, review, both internal-to and external-to government. The system itself, in my judgment, imposes certain responsibilities on the director to report information to the minister responsible. That is part of carrying out the operational activities of the security service.

At its narrowest, subclause 6(3) is designed to prevent, as I think the minister has already said and as I have already said, the misuse or abuse of the service for partisan political reasons.

Permit me, if I may, to give you a single example with two streams to it.

Let us bring a Fred Rose forward to 1983 or 1984, and let us assume that the Fred Rose of 1983 or 1984 is an opposition member of Parliament. It may very well be that the information which would lead to an operation being conducted on any individual—but in this case a Fred Rose—would be sufficient to meet the threshold in the director's mind which is provided for in subclause 14(1) of the bill; that is to say, reasonable grounds to suspect that the activity being carried out by that individual is a threat to the security of Canada.

Taken at its worst, a Solicitor General, in those circumstances, apprised of the knowledge, as I expect he would be, might very well say to the director: "I don't want you investigating that individual"—this modern Fred Rose—"because I am having trouble with the opposition party and I do not want to be accused of Pillorying that individual for political reasons; nor do I wish to create the situation where we have a terrible row in the House of Commons, or in Parliament generally, about infringements of the rights and privileges of Members of Parliament. I do not want you to do anything to pursue that investigation."

Without the power contained in subclause 6(3) the director, quite apparently, has to accept that direction or advice from the minister. He does have an option, and that is, if he does not agree with it, to resign.

**Senator Godfrey:** Or he could go to the Prime Minister.

**Mr. Finn:** Or he could go to the Prime Minister.

**Senator Godfrey:** And there is the inspector general and the review committee in there.

**Mr. Finn:** But at that particular moment, senator, that is his option. You are quite right, the review committee, and so on, would take over afterwards.

But in the example I am creating—and the assumption is that this is a perfectly legitimate and serious investigation into a threat to the security of Canada; it just happens, in my example, to involve a modern day Fred Rose—the director, in those circumstances, in my judgment, ought to have the ability to say that that is crucial, important, and so on, to national security and therefore the investigation should go forward.

[Traduction]

Ce n'est pas seulement un énoncé qui se justifie en lui-même, du point de vue pratique. Nous ne devons pas oublier, je pense, que toutes les opérations du Service de sécurité sont assujetties, d'après la loi, à une surveillance intra et extra-gouvernementale. La structure elle-même, à mon avis, confie certaines responsabilités au directeur pour ce qui est d'informer le ministre responsable. Cela fait partie de l'exécution des activités opérationnelles du Service de sécurité.

Pris au sens le plus strict, le paragraphe 6(3) vise à empêcher, comme le ministre et moi l'avons déjà dit, je pense, qu'on se serve du Service à mauvais escient ou que l'on en abuse à des fins politiques sectaires.

Permettez-moi, si vous le voulez, de vous proposer un exemple offrant deux possibilités.

Ramenons un Fred Rose en 1983 ou 1984 et supposons que c'est un député de l'opposition. Il est bien possible que des informations justifiant une opération visant une personne, dans ce cas un Fred Rose, soient suffisantes aux yeux du directeur, c'est-à-dire que comme le prévoit le paragraphe 14(1) du projet de loi, qu'il existe des raisons sérieuses de soupçonner que les activités de cette personne constituent une menace à la sécurité du Canada.

Dans le pire des cas, un Solliciteur général mis au courant, comme je suppose il le serait, pourrait très bien dire au directeur: «Je ne veux pas que vous fassiez enquête sur cette personne»—ce Fred Rose des temps modernes—«parce que le parti de l'opposition nous cause bien des problèmes, que je ne veux pas être accusé de l'avoir cloué au pilori pour des motifs de nature politique et que je ne veux pas, non plus provoquer une bagarre terrible à la Chambre des communes ou au Parlement en général, au sujet d'atteintes portées aux droits et aux privilèges des députés. Je ne veux pas que vous fassiez quoi que ce soit pour donner suite à cette enquête.»

Sans les pouvoirs que lui confère le paragraphe 6(3) il semblerait bien que le directeur soit forcé de tenir compte de cette directive ou de cet avis du ministre. S'il n'est pas d'accord, il n'a d'autre choix que de lui remettre sa démission.

**Le sénateur Godfrey:** Ou de s'adresser au premier ministre.

**M. Finn:** Ou de s'adresser au premier ministre.

**Le sénateur Godfrey:** Et il y a aussi l'inspecteur général et le comité de surveillance.

**M. Finn:** Mais à ce moment-là, sénateur, c'est son seul choix. Vous avez tout à fait raison, le comité de surveillance, etc... interviendrait plus tard.

Mais dans l'exemple que j'invente, si on prend pour hypothèse qu'il s'agit en l'occurrence d'une enquête tout à fait légitime et sérieuse portant sur des activités menaçant la sécurité du Canada; il se trouve dans mon exemple à propos d'un Fred Rose, contemporain—j'estime que dans ce cas, le directeur devrait pouvoir dire qu'il s'agit d'une question d'importance cruciale, etc., que la sécurité nationale est en jeu et qu'il faut poursuivre l'enquête.



*[Text]*

Take the second stream of that argument and transfer the seat of that modern day Fred Rose to the government benches, where the other side of the political spectrum, presumably, comes into play. There, the direction might very well be given—and I am taking a worst example here—by a minister to put an end to the investigation, to have it stopped, because it is going to embarrass him as a minister and the government he represents.

Again, that is a perfectly valid, wholly legitimate, serious security threat kicking up. Again, subclause 6(3) would enable the director to insist that the matter be investigated.

As Senator Godfrey has pointed out, that is subject to the review, and so on. That is really what subclause 6(3) is intended to do.

**Senator Buckwold:** I accept that, Mr. Finn, but using another example along the same line, if you had a director that developed a McCarthy paranoia about a given group of people and he really went off half-cocked in an absolute witch-hunt along the McCarthy style, how is he going to be stopped?

**Mr. Finn:** There are at least two ways: (a) he can be fired; and (b), if the minister should be in a position of doubt, there is—to pick up Senator Godfrey's point—the inspector general and the review committee, and indeed Parliament itself in dealing with the issues in the reports, any one of which could put an effective stop to that kind of activity on the part of the director.

The example I have given has been very tight and in isolation, but in reality you cannot look, in the scheme of things, at subclause 6(3) in isolation, again to the inspector general, to the review committee, to Parliament, or indeed to the role that the Prime Minister may play in these circumstances.

A point to note is that in the Australian model there is no check and balance by way of review, and so on, other than the option to fire or the option to have the Prime Minister issue a direction, which must be followed.

**Senator Buckwold:** To take the option to fire would be, in my opinion, a rather drastic political decision.

**Mr. Finn:** Pragmatically, that might serve as an additional check and balance.

**The Chairman:** It could also blow up an investigation right on the spot.

**Senator Buckwold:** Yes.

**The Chairman:** For an accountability system, you have to have clear responsibility, and to have clear responsibility, you have to have an answer to the question: Who shall target?

Is that not really the question that the committee will want to consider: Who, in the environment in Canada today, and given the nature of the circumstances, should be responsible for targeting?

I do not know what the answer is.

*[Traduction]*

Prenons maintenant la deuxième possibilité et supposons que ce Fred Rose contemporain est un ministériel, où l'autre côté de l'éventail politique entrerait probablement en jeu. Il pourrait très bien arriver dans ce cas—et j'envisage le pire—qu'un ministre mette fin à l'enquête, parce qu'elle risque de le mettre dans l'embarras, lui et le gouvernement qu'il représente.

Encore une fois, il s'agit de raisons valables, tout à fait légitimes, de soupçonner une grave menace à la sécurité. Là encore, le paragraphe 6(3) permettrait au directeur d'insister pour que l'on fasse enquête.

Comme le sénateur Godfrey le fait remarquer, cette décision peut faire l'objet d'une révision et ainsi de suite. C'est vraiment là l'intention du paragraphe 6(3).

**Le sénateur Buckwold:** J'accepte cela, monsieur Finn, mais si on utilise un autre exemple du même ordre, si le directeur avait acquit une paranoïa du genre McCarthy à l'endroit d'un groupe et qu'il se lançait vraiment dans une véritable chasse aux sorcières dans le style McCarthy comment peut-on l'arrêter?

**M. Finn:** Il y a au moins deux moyens: a) on peut le congédier et b) si le ministre se trouvait dans une situation équivoque, il y a toujours—pour reprendre l'argument du sénateur Godfrey—l'inspecteur général, le Comité de surveillance et le Parlement lui-même qui peuvent s'occuper des questions soulevées dans les rapports, et l'un ou l'autre pourrait effectivement mettre fin à pareilles activités du directeur.

L'exemple que j'ai donné était un cas très particulier, mais on ne peut en fait envisager une mise en application isolée du paragraphe 6(3); il faut tenir compte de l'inspecteur général, du Comité de surveillance, du Parlement et même du rôle que le premier ministre pourrait jouer dans ces circonstances.

Il est à remarquer que le modèle australien ne prévoit aucun frein et contre-poids sous forme de surveillance etc., sinon la possibilité de congédier ou de demander au premier ministre de donner des instructions qui doivent être suivies.

**Le sénateur Buckwold:** Le congédiement serait, à mon avis, une décision politique plutôt draconienne.

**M. Finn:** En pratique, cela pourrait jouer le rôle d'un autre système de frein et de contre-poids.

**Le président:** Cela pourrait aussi provoquer immédiatement une enquête.

**Le sénateur Buckwold:** Oui.

**Le président:** Dans un système où il faut rendre des comptes, il faut que les responsabilités soient clairement définies et pour qu'elles le soient, il faut répondre à la question: qui choisira la cible.

N'est-ce pas vraiment là la question que le Comité veut étudier: qui, dans le Canada tel qu'il existe aujourd'hui et compte tenu des circonstances, devrait avoir le pouvoir de décider quel groupe ou quelle personne fera l'objet d'une enquête?

Je n'ai pas de réponse.

[Text]

**Senator Godfrey:** I would put the question a little differently, with all due respect. Surely, we are worried here, as the minister seems to be, from his answers to our questions about subclause 6(3), with its use for improper political purposes.

I think the question is, who do you want to protect from investigation, not who do you target.

Therefore, I might also suggest that if you drafted subclause 6(3) properly, both the director and the minister—either one—would have the power to say that it was a lawful political advocacy, protest or dissent under subclause 14(3).

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Godfrey:** If that is the only thing that the director can override the minister on, then you have the protection we are looking for in the event that the minister claims that it is being used for improper political purposes.

Surely, that would take care of the criticisms and take care of the object; that is, to specify the group that you are trying to protect and give the director the power to protect it against the minister, or the minister the power to override the director when it is a lawful advocacy, protest or dissent.

Where you are trying to protect somebody, the review mechanism also comes into play.

The final observation I would like to make is that subclause 6(3)(b) could not be more specific. The director does not have to give information to a minister of the Crown—and I would suggest the Solicitor General comes under the definition of "minister of the Crown". It is simply a drafting problem.

**Mr. Finn:** I have already agreed with you on that, senator, yes.

Might I just add one further point in answer to Senator Buckwold's question.

The other element of the system that I think is important in considering clause 6 is the deputy minister, who is quite literally intimately involved in the operations of the service directly, as a designated person in the warrant process, and certainly, through his or her officials, in terms of the warrant review, in terms of the operational policy development, and so on and so forth.

In terms of the knowledge going to the Solicitor General, the responsible minister, the deputy minister represents yet another avenue which, in the real world, I think, guarantees that the Solicitor Gen will have the information that is required by that minister to fulfill his or her duties both in and out of Parliament. The deputy minister is yet another element which opens up the window, if you will, to what is going on, subject to the limitation that we have been discussing.

**Senator Buckwold:** How is the opinion of the Cabinet on a given situation reflected?

**Mr. Finn:** It is reflected in the policy which is determined by Cabinet, which may begin with a Cabinet committee discus-

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Sauf votre respect, je formulerais la question un peu différemment. Il est certain que nous craignons ici, tout comme semble le craindre le ministre, d'après les réponses qu'il nous a donné au sujet du paragraphe 6(3), que ce dernier puisse être utilisé à des fins politiques illégitimes.

Je pense qu'on devrait se demander qui on veut protéger et non qui on veut viser.

Par conséquent, je pourrais aussi laisser entendre que si vous rédigez le paragraphe 6(3) convenablement, le directeur ou le ministre—l'un ou l'autre—pourrait prétendre qu'il d'agit d'activités de représentation, de contestations politiques légitimes en conformité du paragraphe 14(3).

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Si ce n'est que dans ce cas que le directeur peut passer outre aux instructions du ministre, on a donc la protection souhaitée s'il arrivait que ce dernier prétende qu'on se serve du paragraphe 14(3) à des fins politiques illégitimes.

Il est certain que cela infirmerait les critiques et atteindrait le but visé, c'est-à-dire qu'on préciserait quel groupe on veut protéger en donnant au directeur le pouvoir de la protéger contre le ministre ou au ministre celui de passer outre à la décision du directeur lorsqu'il s'agit d'activités de représentation ou de contestation légitimes.

Quand on voudrait protéger quelqu'un le mécanisme de surveillance interviendrait aussi.

J'aimerais signaler enfin que l'alinéa 6(3)b) ne pouvait être plus précis. Le directeur n'a pas à informer un ministre de la Couronne—et je disais que le Solliciteur général satisfait à la définition de «ministre de la Couronne». C'est uniquement un problème de rédaction.

**M. Finn:** Je vous ai déjà dit que j'étais d'accord avec vous, Sénateur, oui.

Puis-je seulement ajouter un autre point en réponse à la question du sénateur Buckwold.

L'autre élément du système qu'il est important de prendre en considération dans l'examen de l'article 6 est le sous-ministre, qui est tout à fait littéralement, intimement et directement engagé dans les opérations du service, en tant que personne participant à l'émission des mandats et, par le biais de ses fonctionnaires, participant à la surveillance des mandats en ce qui concerne l'élaboration des politiques opérationnelles, etc.—

En ce qui concerne l'information transmise au Solliciteur général, c'est-à-dire le ministre responsable, le sous-ministre représente un autre moyen qui garantira, en pratique, je pense, que le Solliciteur général recevra toute l'information dont il a besoin pour remplir ses fonctions tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Parlement. Le sous-ministre est un autre élément permettant de voir, si vous voulez, ce qui se passe, sous réserve des restrictions dont nous avons parlé.

**Le sénateur Buckwold:** Comment est-il tenu compte de l'opinion du Cabinet sur certains cas?

**M. Finn:** Il en est tenu compte dans la politique établie dans le Cabinet, politique qui peut d'abord être formulée au cours



[Text]

sion and then be confirmed by Cabinet. I think that is a very important element in the process, the entire scheme, which is not included in the bill—and I express no opinion as to whether it ought to be or not. It is part of the system and it is reality that ministers, in Cabinet, decide on the policies which are to be pursued.

In the case of the security service, not only will ministers be dictating the policies under which even the minister will issue general directions, but indeed ministers will be concerned with, and making decisions on, such things as resources, person-years, dollars, intelligence priorities, and so on—and that forms, really, the very top of the accountability stream, even in the chart that we have presented to you.

In my judgment, one ought not to forget that that is an integral and important and key part of the system.

**The Chairman:** May I return to Senator Godfrey's question.

Senator Godfrey, are you suggesting that in targeting you could have a system where both the minister and the director are responsible?

It seems to me that what McDonald was all about, in his investigative part, the first part of his terms of reference, was trying to decide who had initiated the actions and various things, and what there was was a fair amount of buck passing, facilitated by the fact that the situation is very vague at the moment as to who is to do what.

This is the government's answer to that—and it may or may not be acceptable.

Can you see a system in which they are both responsible?

**Senator Godfrey:** Yes. The minister has continually laid emphasis on subclause 14(3). The purpose here is to protect those advocating lawful advocacy, protest or dissent, and I think we can have double protection. The director and the minister may differ as to whether or not a given activity is lawful or unlawful, and where they do differ, there would not be an investigation. It provides a double check, thereby strengthening subclause 14(3), on which so much emphasis has been placed by the minister. In effect, both the minister and the director have a veto on an investigation, by either one deciding it is lawful advocacy, protest or dissent.

**The Chairman:** To what extent do you have that now, Mr. Finn, in the power of the minister to give a general direction?

**Mr. Finn:** I think it is there, Mr. Chairman—but perhaps not with the precision that Senator Godfrey or others would like to see. That is a matter we will want to consider very carefully in the light of what the committee has to say about it.

[Traduction]

des travaux du comité du Cabinet et que le Cabinet confirmerait ensuite. Je pense que c'est un élément très important de tout le système, un élément qui ne fait pas partie du projet de loi et que je ne commente pas. Cela fait partie du système et ce sont en réalité les ministres du Cabinet qui décident des politiques à adopter.

Dans le cas du Service de sécurité, non seulement les ministres dicteront-ils les politiques en conformité desquelles le ministre responsable lui-même donnera des instructions générales, mais ils décideront en fait de questions comme les ressources, les années-personnes, les crédits, les priorités du renseignement, etc.—et cela constitue vraiment le dernier échelon de la chaîne des responsabilités, même dans l'organigramme que nous vous avons présenté.

J'estime qu'on ne doit pas oublier que c'est là un élément clé d'importance qui fait partie intégrante du système.

**Le président:** Permettez-moi de revenir à la question du sénateur Godfrey.

Sénateur Godfrey, prétendez-vous en ce qui concerne la décision d'enquêter sur un groupe ou une personne qu'on peut prévoir un système où le ministre et le directeur seraient tous les deux responsables?

Il me semble que la raison d'être de la Commission McDonald, selon la première partie de son mandat, la partie recherche, était d'essayer de déterminer qui avait décidé des mesures à prendre et de diverses autres choses et qu'on se rejetait assez souvent la responsabilité de l'un à l'autre, ce qui était assez limité par le fait qu'à ce moment-là on n'avait pas du tout tiré au clair la question de savoir qui devait faire quoi.

C'est ce que le gouvernement répond à cela—et c'est une réponse qui peut être acceptable ou non—

Pouvez-vous concevoir un système où ils seraient tous les deux responsables?

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Le ministre a toujours insisté sur le paragraphe 14(3). Ce dernier vise à protéger ceux qui participent à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestations ou de manifestations d'un désaccord, et je pense que nous pouvons prévoir une double protection. Le directeur et le ministre peuvent n'être pas d'accord sur ce qui constitue des activités légitimes ou illicites. Et dans ce cas, il n'y aurait pas d'enquête. Il y aurait un double frein, ce qui renforcerait le paragraphe 14(3) sur lequel le ministre a tant insisté. En fait, le ministre et le directeur auraient tous deux un droit de veto en cas d'enquête et l'un ou l'autre pourrait juger qu'il s'agit d'activités légitimes de représentation, de protestation ou de manifestations de désaccord.

**Le président:** Dans quelle mesure cela existe-t-il actuellement, M. Finn, dans le pouvoir du ministre de donner des instructions générales?

**M. Finn:** Je pense qu'il existe, monsieur le président—mais peut-être pas formulé de façon aussi précise que le sénateur Godfrey ou d'autres aimeraient qu'il le soit. C'est une question que nous étudierons très minutieusement à la lumière du commentaire du Comité.

*[Text]*

**Senator Godfrey:** The intent of the Minister, as has told us, is to avoid its use for improper political purposes, and surely that is achieved through this power of veto by either the minister or the director. That is all I am suggesting.

I dreamed this up early one morning when I was lying in bed, and I am now testing it out on everybody. It seems to me to be at least worthy of consideration.

**The Chairman:** Senator Kelly, please.

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, I seem to be belabouring this issue of the inability of the minister to override the director.

Mr. Finn mentioned that, in the event of a McCarthy-style witch-hunt, there is some control in the review process.

As I read the legislation, that really is not so. In the situation where the minister feels the director is getting a bit off base, the director can disagree. By the same token, the review process simply could go to the extent of agreeing with the minister and reporting to the minister that the director in fact is getting a bit off base, and if you follow the process to the next step the minister then goes back to the director and informs him that the review committee agrees with him that the director's activity amounts to a witch-hunt and that he should cease and desist, at which point the director can still refuse to cease and desist, leaving only the firing of the director as a final solution, resulting in a dandy political hassle.

Surely there could be some adjudication at that point, some place where the director and the minister can turn to settle the argument—for example, a judge. It should not be left totally in the hands of the director, who might decide to go on a canter of his own.

**Mr. Finn:** There are a couple of possible responses to the concern you raise, senator. First of all, we do have, I suggest, one mechanism, and possibly two, for making the kind of adjudication that you would argue for. The first is the Cabinet itself.

In circumstances where the minister and the director were at odds along the lines that you have described, it would take very little time for the minister, being concerned about his ministerial responsibilities, to seek the advice or opinion of the Prime Minister, or of his colleagues in the Cabinet committee, or perhaps in the Cabinet itself, with a view to securing from the Cabinet a firm policy direction in relation to which the minister would issue a further general direction, or in relation to which the Prime Minister and his colleagues would, as government policy, direct that this was an improper interpretation of the mandate of the service by the director, or by the minister, as the case might be.

The second mechanism, I think, which is built in—and it is limited; I must say that—is in the judges themselves who will be charged with the responsibility for issuing warrants.

And there is a third—and perhaps I should have given this as the first one. The third possible resolution of the dilemma

*[Traduction]*

**Le sénateur Godfrey:** Comme il nous l'a dit, le ministre veut éviter qu'on puisse utiliser ce pouvoir à des fins politiques illicites, et il a certainement réussi en accordant le droit de veto au ministre ou au directeur. C'est tout ce que je dis.

J'ai imaginé cette possibilité un matin et j'en fais maintenant l'essai sur tout le monde. Il me semble que cela vaut au moins la peine d'être examiné.

**Le président:** Sénateur Kelly, s'il vous plaît.

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, j'ai l'air de m'acharner sur cette disposition prévoyant que le ministre ne peut passer outre la décision du directeur.

Monsieur Finn a mentionné que, s'il y avait une chasse aux sorcières dans le style McCarthy, le processus de surveillance permettrait un certain contrôle.

D'après ce que je vois dans le projet de loi, il n'en est rien. S'il arrivait que le ministre estime que le directeur exagère un peu, ce dernier peut prétendre le contraire. De plus, le Comité de surveillance pourrait aller jusqu'à partager l'avis du ministre et lui signaler que le directeur exagère effectivement un peu, et, si vous suivez la démarche jusqu'à l'étape suivante, le ministre pourrait alors informer le directeur que le Comité de surveillance est d'accord avec lui pour dire que ses activités ne sont rien d'autres qu'une chasse aux sorcières à laquelle il devrait mettre fin, ce que le directeur peut encore refuser en ne laissant au ministre d'autres possibilités que celle de le congédier et de provoquer ainsi une jolie tempête politique.

On pourrait certainement prévoir un moyen de trancher la question à ce moment-là, un organisme où le directeur et le ministre pourraient tous deux se tourner pour trancher la question—par exemple, un juge. On ne devrait pas tout laisser aux mains du directeur qui pourrait décider de poursuivre dans cette direction.

**M. Finn:** Il y a une ou deux solutions possibles au problème que vous évoquez, sénateur. Premièrement, nous avons déjà, je pense, un mécanisme, peut-être deux, permettant le genre de jugement que vous préconisez. Le premier est le Cabinet lui-même.

S'il arrivait que le ministre et le directeur s'affrontent comme vous l'avez décrit, le ministre n'hésiterait pas longtemps, eu raison de ses responsabilités ministérielles, à demander un avis ou un conseil au premier ministre ou à ses collègues du comité du Cabinet ou peut-être au Cabinet lui-même, afin que celui-ci lui donne une orientation politique ferme en fonction de laquelle lui, le ministre donnerait d'autres instructions générales, ou selon laquelle le premier ministre et ses collègues déclareraient, comme politique du gouvernement, qu'il y a eu fausse interprétation du mandat du Service, soit par le directeur soit par le ministre, selon le cas.

Le deuxième mécanisme, je pense, fait partie intégrante du système—mais il est limité, je dois le dire—est constitué par les juges à qui sera confiée la responsabilité d'émettre les mandats.

Et il y en a un troisième—que j'aurais peut-être dû citer en premier. La troisième solution possible au dilemme que vous



[Text]

you raise is in relation to the very definitions of threats to the security of Canada, which are set out in clause 2.

In circumstances where the director could not defend, whether it is to the judge or to the minister or to the Security Intelligence Review Committee or the inspector general, that the conduct being investigated was in relation to activities constituting a threat to the security of Canada, the director simply would not have a leg to stand on. That is a constant requirement on the director. If he is fulfilling his statutory obligation and carrying out the mandate of the organization, he must always be able to say, in terms of the investigations being conducted, that he remains of the view that he has reasonable grounds to suspect that the activity constitutes a threat to the security of Canada.

If he cannot say that, he cannot investigate legally at all.

So, while it may not be a perfect resolution of the issue that you raise, an answer to the problem, there are at least those three things which are currently built into the legislation, all of which offer some protection or guarantee against that kind of thing.

**Senator Flynn:** Is it possible to submit immediately to the review committee a dispute between the director and the minister? I do not see where that is set out.

**Mr. Finn:** It is not specifically provided for, other than in the subclause which deals with the minister being able to request the review committee to examine certain specific events.

**Senator Flynn:** What about the director having the same power?

**Mr. Finn:** I do not think it is built in for the director. Perhaps I could turn to Mr. Barr on that point as well.

**Mr. Archie Barr, Chief Superintendent, Policy Development, Security Intelligence Transitional Group:** No, it was not built in, senator.

**Senator Flynn:** While it may not be a final solution, it seems to me that if the review committee could become immediately involved in such cases, it might prove to be very useful.

**Mr. Finn:** It would be very useful.

**Senator Flynn:** You mentioned the matter of judicial control—and I think both Senator Godfrey and Senator Buckwold alluded to that as well.

The decisions of the courts in these cases will not be made public, and there will always be *ex parte* requests for warrants.

**Mr. Finn:** Yes, that is correct.

**Senator Flynn:** I am wondering whether there could not be included in the legislation the requirement that there be an officer of the review committee present when applications are made to the courts. In that way, the review committee would be always *au courant* as to the kinds of applications that are being made and the kinds of decisions being handed down. The

[Traduction]

évoquez se rapporte à la définition même de menaces envers la sécurité du Canada, définition qui se trouve à l'article 2.

Dans les cas où le directeur ne pourrait pas faire valoir, que ce soit devant le juge, le ministre, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ou l'inspecteur général, que la conduite faisant l'objet d'une enquête visait des activités constituant des menaces à la sécurité du Canada, il n'aurait aucun moyen de se justifier. Le directeur y est toujours tenu. Dans l'exercice des fonctions que lui confie la loi de remplir le mandat de l'organisme, il doit toujours être en mesure de dire, relativement aux enquêtes en cours, qu'il continue à considérer qu'il y a des motifs raisonnables de croire que les activités visées menacent la sécurité du Canada.

Sinon, il ne peut absolument pas enquêter légalement.

Donc, même si ce n'est peut-être pas une solution parfaite au problème que vous évoquez, la loi prévoit au moins trois mécanismes offrant une certaine protection contre des agissements de ce genre.

**Le sénateur Flynn:** Est-il possible de saisir immédiatement le Comité de surveillance d'un conflit entre le directeur et le ministre? Je ne vois pas que ce soit prévu.

**M. Finn:** Ce n'est pas spécifiquement stipulé, sinon dans le paragraphe prévoyant que le ministre peut demander au Comité de surveillance d'examiner certaines activités.

**Le sénateur Flynn:** Et si le directeur avait les mêmes pouvoirs?

**M. Finn:** Je ne pense pas que ce soit implicitement prévu dans le cas du directeur. Je pourrais peut-être m'en remettre à M. Barr à ce propos.

**M. Archie Barr, surintendant en chef, élaboration de la politique, groupe transitoire du renseignement de sécurité:** Non, cela ne fait pas implicitement partie du projet de loi, sénateur.

**Le sénateur Flynn:** Bien que ce ne soit peut-être pas une solution finale, il me semble qu'il pourrait y avoir de grands avantages à ce que le Comité de surveillance puisse intervenir immédiatement.

**M. Finn:** Ce serait très utile.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez parlé du contrôle judiciaire et je pense que les sénateurs Godfrey et Buckwold y ont aussi fait allusion.

Les jugements que les cours rendront dans ces cas ne sont pas publiés et il y aura toujours des demandes de mandats présentées par une seule partie.

**M. Finn:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Je me demande si la loi ne pourrait pas exiger qu'un agent du Comité de surveillance soit présent lorsque les demandes sont faites aux tribunaux. En procédant ainsi, le Comité de surveillance serait toujours au courant du genre de demande présentée et des décisions rendues. Les décisions pourraient varier d'un juge à l'autre. Il n'y aurait pas

[Text]

decisions could vary from judge to judge. There would not necessarily be a constant trend in respect of certain decisions.

**Senator Frith:** That might even be helpful to the service, in the sense that a judge, on an *ex parte* application, always leans against the applicant, simply because there is no one representing the other side. It is an occupational sort of disease. It would certainly be more balanced.

**Mr. Finn:** You are referring to an *amicus curiae* situation.

**Senator Frith:** Yes.

**Mr. Finn:** Without addressing that specifically for just a moment, to pick up your point, Senator Flynn, on the review committee being represented in that particular forum, I would argue that it would be quite improper for the review committee to have a representative, because the responsibility of the review committee is to review, and that would draw the Review Committee into operations.

I do not want to make too fine a point of that. One might come back up the system—or down the system, as the case may be. It was a recommendation by McDonald that there be some representative of the private interests—I have forgotten the exact words that he used—during the warrant process before a judge.

**Senator Flynn:** I see it as a very difficult position if the man has to be completely independent.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Flynn:** His own personal convictions might guide him, whereas if he were a representative of the Review Committee he would be acting on behalf of the committee and under the instructions of the Review Committee.

**Mr. Finn:** Yes.

**Le sénateur Riel:** C'est-à-dire qu'il devrait inspecter—

**Le sénateur Flynn:** Oui, en faire un officier complètement indépendant. On peut avoir des problèmes avec ça parce qu'il peut avoir ses fantaisies.

**Le sénateur Riel:** Un autre organisme dans le tableau ou une extension d'un organisme qui existe déjà.

**The Chairman:** Senator Nurgitz.

**Senator Nurgitz:** I have a couple of quick questions on the reporting mechanisms. Clauses 48, 49 and 50 cover the reports.

I take it that clause 49 is a special circumstance provision.

**Mr. Finn:** Yes, senator. That is the one I was attempting to allude to a moment ago.

**Senator Nurgitz:** I do not recall now whether your answer implied that it was never intended that those reports be made public. Of course, they might well be incorporated the following year into an annual report.

**Mr. Finn:** That is quite possible, yes.

[Traduction]

forcément une tendance constante vis-à-vis de certaines décisions.

**Le sénateur Frith:** Ce pourrait même être à l'avantage du Service, en ce sens que, lorsqu'un juge examine une demande faite par une seule partie, il est toujours un peu prédisposé contre le demandeur, simplement parce que personne ne représente l'autre partie. C'est un genre de maladie professionnelle. Ce serait certainement plus équilibré.

**M. Finn:** Vous voulez parler d'un conseiller de la cour.

**Le sénateur Frith:** Oui.

**M. Finn:** Au lieu de commenter immédiatement là-dessus, j'en reviens à votre argument, sénateur Flynn, voulant que le Comité de surveillance soit représenté à la cour; je dirais qu'il serait tout à fait irrégulier que le Comité de surveillance soit représenté car son rôle est de surveiller et en procédant ainsi il deviendrait un participant aux opérations.

Je ne voudrais pas fendre les cheveux en quatre sur ce point. On pourrait remonter la filière, ou descendre à un palier inférieur, selon le cas. La Commission McDonald a recommandé qu'il y ait un représentant des intérêts privés—j'ai oublié les termes exacts—au cours de la procédure d'obtention d'un mandat de juge.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble que le conseiller serait dans une situation très difficile s'il lui fallait être entièrement indépendant.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Il pourrait se laisser influencer par ses convictions personnelles, tandis que s'il représentait le Comité de surveillance, il agirait en son nom et selon ses instructions.

**M. Finn:** Oui.

**Senator Riel:** This means he would have to check . . .

**Senator Flynn:** Yes, he would have to be a completely independent officer. This might create problems because he might have some whims.

**Senator Riel:** An other organisation in the picture or the extension of an existing one.

**Le président:** Sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Nurgitz:** J'ai deux courtes questions au sujet des mécanismes de communication de rapports. Les articles 48, 49 et 50 traitent des rapports.

L'article 49, si j'ai bien compris est une disposition visant un cas particulier.

**M. Finn:** Oui, sénateur. C'est celle dont je voulais parler tout à l'heure.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne me souviens pas si dans votre réponse vous avez laissé entendre qu'on ne prévoyait pas que ces rapports soient jamais rendus publics. Ils pourraient facilement, bien sûr, faire partie du rapport annuel de l'année suivante.

**M. Finn:** C'est tout à fait possible. Oui.



[Text]

**Senator Nurgitz:** Except, I suppose, for those who are concerned about the accountability factor, if the situation arose three days after the last annual report it would be another year before that would come out.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Nurgitz:** I take it that that is intentional.

**Mr. Finn:** Yes, senator, it is. It might very well cover the kind of situation that Senator Flynn and other senators have addressed with regard to a mandate interpretation question, or something along those lines.

**Senator Nurgitz:** Getting back to the warrant process or the judicial control and the exclusion of clauses 15, 16 and 17, would there not be situations under which, for example, a serious and thorough investigation ought to be made with respect to an application for citizenship, for example, that could affect national security?

We have been talking about modern-day Fred Roses. My understanding of the Citizenship Act of Canada is that, once granted, we do not have provision for revocation or withdrawal.

**Mr. Finn:** I believe that is correct, senator.

**Senator Nurgitz:** For example, a foreign operative up to no good might, because of the lapse of time and an application, become entitled to citizenship, with all of the freedoms and rights that that entails.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Nurgitz:** It seems to me that under the warrant provision you exclude carrying on an investigation of that type.

**Mr. Finn:** Yes, we do, for purposes of citizenship, or immigration, or security screening for public service jobs, or a job in the defence industry, for example.

However, in the circumstances that you have described, I think it would be quite clear that the individual in question would come under subclause 14(1) and a quite different and separate kind of investigation would be conducted.

The reason that the exclusion—clauses 15, 16 and 17—is in clause 22 is to make clear that we are not entitled to conduct full threat-type investigations on people who are applying for employment, or are seeking to immigrate to Canada, or seeking their citizenship status. All that is done in those circumstances—I do not want to diminish it, because it is a very important process.

Where one would require a top secret security clearance—for example, someone in the Public Service—certain procedures are carried out which are designed to determine whether or not that individual is reliable and loyal to Canada and, therefore, capable of obtaining that clearance.

In the case of citizenship and immigration, the investigation is somewhat different and rather more cursory—unless, to take your point again, something is kicked up which would

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Sauf, à l'intention de ceux qui se soucient de l'obligation de rendre des comptes, je suppose, si la situation survenait trois jours après le dépôt du dernier rapport annuel; il faudrait alors attendre un an avant d'être informé.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Si je comprends bien, c'est intentionnel.

**M. Finn:** Oui, sénateur, en effet. Cela pourrait très bien arriver dans une situation du genre que le sénateur Flynn et d'autres ont évoquée au sujet de la question de l'interprétation d'un mandat, ou de quelque chose dans cet ordre d'idée.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour en revenir au mandat ou au contrôle judiciaire, et mises à part les dispositions des articles 15, 16, 17, ne pourrait-il pas arriver, par exemple, qu'une enquête sérieuse et approfondie soit justifiée dans le cas d'une demande de citoyenneté, par exemple, si cette dernière pouvait menacer la sécurité nationale?

Nous avons parlé des Fred Rose contemporains. Si j'ai bien compris, d'après la Loi sur la citoyenneté du Canada, une fois la citoyenneté accordée, rien ne nous permet plus de la révoquer ou de la retirer.

**M. Finn:** Je pense que c'est exact, sénateur.

**Le sénateur Nurgitz:** Par exemple, un agent étranger mal intentionné pourrait, en profitant des délais mis pour donner suite à une demande, devenir admissible à la citoyenneté canadienne avec toutes les libertés et les droits que cela comporte.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Il me semble que dans les dispositions relatives au mandat, vous interdisez la tenue d'une enquête de ce genre.

**M. Finn:** Oui, nous exemptons la citoyenneté, l'immigration ou l'évaluation de sécurité se rapportant à des emplois dans la Fonction publique ou dans l'industrie de la défense, par exemple.

Cependant, dans les cas que vous avez décrits, il me semble bien évident que la personne en question serait assujettie aux dispositions du paragraphe 14(1) et qu'on mènerait une enquête tout à fait différente et d'un tout autre genre.

La raison de l'exclusion—des articles 15, 16 et 17—dans l'article 22 est de bien préciser que nous ne sommes pas autorisés à mener des enquêtes complètes, du genre s'appliquant aux menaces, sur une personne qui fait une demande d'emploi, demande à immigrer au Canada ou à obtenir sa citoyenneté. Tout cela est fait dans ces cas—je ne veux pas minimiser ce processus car il est très important.

Dans les cas où une personne devrait avoir la cote «ultra-secret»—par exemple, un employé de la Fonction publique—on suit certaines méthodes conçues en vue de déterminer si la personne est digne de confiance et loyale envers le Canada et admissible à cette cote.

Dans le cas de la citoyenneté et de l'immigration, l'enquête est quelque peu différente et un peu plus superficielle—à moins, pour en revenir à ce que vous disiez, qu'il survienne

[Text]

require a further investigation. In that circumstance, it would have to be justified under the mandate. It is, frankly, viewed as a protection to the individual in those circumstances.

**Senator Nurgitz:** That answers it very well.

**Senator Frith:** Investigations under those three clauses are taken out of the need to get a warrant?

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Frith:** But your answer is that they are not used. If you were using subclause 14(1), you would need a warrant?

**Mr. Finn:** You might. I was attempting to address—

**Senator Frith:** The question was why it was excluded from the warrant, from clause 22, and the answer was because you do not consider that you have the power to make a full security threat investigation under clauses 15, 16 and 17. Is that right?

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Frith:** Where does it say that you do not have the authority to do that?

**Mr. Finn:** In clause 22.

**Senator Frith:** Clause 22 does not say that you do not have the authority to do it; it simply says that you do not have to get a warrant to do it.

**Mr. Finn:** I'm sorry; that is why I was referring Senator Nurgitz to subclause 14(1).

A public servant seeking employment in the security service would require, as a condition of employment, a security clearance. There is nothing in clause 14—

**Senator Frith:** To save us all time, I think Senator Flynn has answered my question. It is not that you do not need a warrant, but that you cannot get a warrant.

**Mr. Finn:** No, you cannot.

**Senator Frith:** Therefore, for investigations under clauses 14, 15 and 16 you cannot use the intrusive technique approach?

**Mr. Finn:** That is absolutely the point, senator. That is it, exactly.

**Senator Nurgitz:** Just to follow up on the warrant, you would envisage using the same process as you now use for the Solicitor General?

**Mr. Finn:** Essentially, yes.

**Senator Nurgitz:** Without getting into great detail, I would assume that the Solicitor General now would have a legal opinion.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Nurgitz:** The conclusions of an investigation?

**Mr. Finn:** To that point in time, yes.

[Traduction]

quelque chose exigeant une enquête plus poussée. Dans ces cas, il faudrait que ce soit autorisé par un mandat. On le voit, franchement, dans ces cas, comme une mesure de protection de la personne.

**Le sénateur Nurgitz:** Cela répond très bien à ma question.

**Le sénateur Frith:** Les enquêtes faites aux termes de ces trois articles font exception à l'obligation d'obtenir un mandat?

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Mais vous avez dit dans votre réponse qu'on ne s'en servait pas. Si vous agissiez aux termes du paragraphe 14(1), vous auriez besoin d'un mandat?

**M. Finn:** C'est possible. J'essayais de répondre...

**Le sénateur Frith:** On vous demandait pourquoi c'était une exception de l'article 22 concernant les mandats, et vous répondez que c'est parce que vous ne considérez pas que vous ayez le pouvoir de mener une enquête complète du genre concernant les menaces, aux termes des articles 15, 16 et 17. Est-ce exact?

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Où est-il stipulé que vous n'avez pas le pouvoir de le faire?

**M. Finn:** A l'article 22.

**Le sénateur Frith:** L'article 22 ne prévoit pas que vous n'avez pas le pouvoir d'enquêter; il stipule simplement que vous n'avez pas à obtenir un mandat.

**M. Finn:** Je m'excuse, c'est pour cette raison que j'ai renvoyé le sénateur Nurgitz au paragraphe 14(1).

Un fonctionnaire demandant un emploi au Service de sécurité devrait satisfaire, comme condition d'emploi, à une cote de sécurité. Il n'y a rien dans l'article 14...

**Le sénateur Frith:** Pour nous sauver du temps à tous, je pense que le sénateur Flynn a répondu à ma question. Il ne s'agit pas de ne pas avoir besoin d'un mandat mais de ne pouvoir obtenir un mandat.

**M. Finn:** Non, vous ne pouvez pas.

**Le sénateur Frith:** Par conséquent, lorsqu'il s'agit d'enquêtes faites en vertu des articles 14, 15 et 16, vous ne pouvez avoir recours à des techniques d'intrusion?

**M. Finn:** Tout est là, sénateur. C'est cela exactement.

**Le sénateur Nurgitz:** Toujours à propos du mandat, envisageriez-vous de procéder de la même façon que vous le faites maintenant à l'égard du Solliciteur général?

**M. Finn:** Pour l'essentiel, oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Sans trop entrer dans les détails, je suppose que le solliciteur général aurait maintenant droit à une opinion juridique.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Les conclusions d'une enquête?

**M. Finn:** A ce moment-là, oui.



[Text]

**Senator Nurgitz:** What other sort of relevant material is involved? I am trying to envisage what a judge would have on an *ex parte* application, because it seems to me it would be an awfully tough case to lose. I could do it, but not many people could.

**Senator Flynn:** And nobody would know.

**Senator Nurgitz:** Yes.

**Senator Frith:** It would be like a walk in baseball: it would not go against your batting average.

**Mr. Finn:** Perhaps I could have Mr. Barr answer that question. He has more experience than I have.

**Mr. Barr:** In the present circumstances, there would be an explanation of the operation, the reason why the particular technique is required to further that operation, and I would suggest that that would be in a fair amount of detail, so that the Solicitor General has a fairly clear understanding as to what is going on, what is required, and why that warrant is necessary.

We would foresee that being very much the same case with a judge.

**Senator Nurgitz:** Where the application for a warrant is based on there being reasonable and probable grounds of some evidence existing, would there be a legal opinion, for example, that there was either a breach of law or a threat to security contained in the material that goes before a judge of the Federal Court?

**Mr. Barr:** Certainly the latter, and quite probably the former as well. But certainly the latter.

**Senator Nurgitz:** Which brings you back to the necessity of the exchange between Senator Flynn and Senator Frith. The evidence on an *ex parte* application that comes before the judge, being that it is from one side only, is usually overwhelming.

**Mr. Finn:** By the nature of *ex parte* applications, yes.

**Senator Nurgitz:** Yes. Would there be a very low incidence of refusals on the part of the Solicitor General now?

**Mr. Finn:** I cannot answer that with precision, senator, because I have not been directly involved in the process. I would suspect that the answer is yes.

I know it is yes, for example, in the context of the foreign intelligence surveillance court in the United States which governs the issuance of warrants in relation to foreign intelligence targets. It is also true, I think, and must be said, in relation to warrants under the Criminal Code, which are issued by justices of the peace or by judges in the case of Part IV.

I think it is fair to say yes. But whether that is a reflection of the preponderance of the case brought to the judge, or to the Solicitor General, as the case might be, or whether it is a reflection that there is a very low threshold to be applied by a judge or by a Solicitor Gen, I do not think is evident from the statistic, if I can put it that way.

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Quel autre sorte de documentation pertinente est en cause? J'essaie d'imaginer quelles informations un juge aurait dans le cas d'une demande faite par une seule partie, parce qu'il me semble qu'il doit être bien difficile de perdre cette cause. J'y arriverais, mais ce n'est pas à la portée de bien des gens.

**Le sénateur Flynn:** Et personne ne le saurait.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Ce serait comme un but sur balle au baseball; cela ne réduirait pas votre moyenne au bâton.

**M. Finn:** Je pourrais peut-être demander à monsieur Barr de répondre à cette question. Il a plus d'expérience que moi.

**M. Barr:** Dans les circonstances actuelles, on donnerait une explication concernant l'opération, les raisons pour lesquelles une certaine technique est nécessaire pour poursuivre l'opération et je dirais que ces renseignements seraient relativement détaillés pour que le Solliciteur général puisse bien comprendre ce qui se passe, ce qu'on demande et la raison pour laquelle ce mandat est nécessaire.

Nous imaginons que ce serait presque la même chose en s'adressant à un juge.

**Le sénateur Nurgitz:** Lorsque la demande de mandat se fonde sur des motifs raisonnables de croire qu'une preuve existe probablement, pourrait-on faire valoir, par exemple, que les documents soumis à un juge de la cour fédérale contiennent la preuve qu'il y a eu infraction à la loi ou menace à la sécurité de l'État?

**M. Barr:** Certainement dans le dernier cas et probablement dans le premier. Mais certainement dans le dernier.

**Le sénateur Nurgitz:** Ce qui vous ramène nécessairement à ce qu'ont dit les sénateurs Flynn et Frith. La preuve d'une demande présentée à un juge par une seule partie est ordinairement écrasante.

**M. Finn:** Par le fait même qu'elle est présentée par une seule partie, oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui. N'y aurait-il actuellement qu'un très petit nombre de refus de la part du Solliciteur général?

**M. Finn:** Je ne puis donner de réponse précise à cela, sénateur, parce que je n'ai pas directement participé au processus. Je dirais que la réponse est oui.

Je dirais que c'est vrai, par exemple dans le cas des cours américaines de surveillance du renseignement étranger qui sont chargées de décerner les mandats visant des sources de renseignements étrangers. C'est aussi vrai, je pense et il faut le dire, pour ce qui est des mandats relevant du Code criminel, mandats qui sont émis par les juges de paix ou des juges dans le cas de la Partie IV.

Je pense qu'il est juste de dire que oui: cependant, pour ce qui est de savoir si c'est une indication du bien-fondé des demandes présentées aux juges ou au Solliciteur général, selon le cas, ou encore que le juge ou le Solliciteur général ne pose que très peu de conditions, je ne pense pas qu'on puisse le déterminer à partir des statistiques, si je puis le formuler ainsi.

[Text]

**Senator Nurgitz:** It would appear to me that the weight of the material itself would be a factor. You would go with a pretty substantial brief.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Godfrey:** A supplementary, Mr. Chairman.

In connection with clause 49, to which Senator Nurgitz referred, why would you not also provide specifically that the review committee could go directly to the Prime Minister as well as to the Minister?

Wouldn't that strengthen the review committee's hand and take care of the Fred Rose incidents?

Is there any convention now that would permit the review committee to consider that?

You have covered the Deputy Minister, but what about the review committee?

**Mr. Finn:** I guess the answer is found, again, in the normal practice in relation to other statutes where various ministers are assigned various responsibilities under statute.

It is very uncommon—I do not know that it exists at all, frankly—that the Prime Minister is identified in those statutes. This follows that convention.

**Senator Godfrey:** But this is a very unique situation. Would that not, again, strengthen the case?

**The Chairman:** It may be that when the Solicitor General appears tomorrow, we should warn him that the committee might be interested in having a discussion on the role of the Prime Minister in national security, because although in theory he is supposed to be equal as between all areas, it is quite evident from the history of this field that politically and in the House of Commons he is regarded as having a special responsibility in these sorts of matters.

We have no evidence on that, and it might be interesting to get it.

**Senator Godfrey:** And on the committee, also. There are only two Cabinet committees that he chairs, and the Cabinet Committee on Security and Intelligence is one of them.

**Senator Frith:** I have just two corollary questions on the subject of override, so that we have it on the record and understand where we are.

First, other than Australia, does any comparable state give the director the override powers that he is given in this law?

**Mr. Finn:** Not to my knowledge, although I am searching in my memory for the régime, if I might put it in those terms, that has either just been enacted or is in the process of being enacted in The Netherlands Parliament.

I do not want to use that as a parallel example to our section, because my memory is not absolutely clear on the point.

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Il me semble que le volume de la documentation en soi serait un facteur. Vous vous présenteriez avec un mémoire assez important.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Une question supplémentaire, monsieur le président.

A propos de l'article 49 dont le sénateur Nurgitz a parlé, pourquoi ne pas aussi stipuler que le Comité de surveillance pourrait s'adresser directement au premier ministre tout comme au ministre?

Est-ce que cela ne renforcerait pas l'intervention du Comité de surveillance, et permettrait ainsi d'éviter des incidents du genre Fred Rose?

Existe-t'il actuellement une convention qui permette au Comité de surveillance d'envisager cela?

Vous nous avez tout dit sur le sous-ministre, mais qu'en est-il du Comité de surveillance?

**M. Finn:** Je pense qu'il faut chercher la réponse, encore une fois, dans la pratique ordinaire suivie en ce qui concerne les diverses responsabilités des ministres.

Il est très rare—franchement je ne connais aucun cas—que le premier ministre soit nommé dans ces lois. Cette disposition suit cette convention.

**Le sénateur Godfrey:** Mais il s'agit ici d'un cas très particulier. Là encore, ne serait-ce pas d'autant plus justifié?

**Le président:** Quand le Solliciteur général comparaitra demain, nous devrions peut-être l'aviser que le Comité aimerait que la discussion porte sur le rôle que joue le premier ministre au niveau de la sécurité nationale, car si, théoriquement il est sensé s'intéresser à tous les domaines, il est bien évident d'après l'historique de ce domaine, que du point de vue politique et à la Chambre des communes, il est considéré comme ayant une responsabilité spéciale dans les affaires de ce genre.

Nous n'avons aucun témoignage en ce sens et il serait peut-être intéressant d'en entendre.

**Le sénateur Godfrey:** Et au sujet des comités aussi. Il ne préside que deux comités du Cabinet, dont le comité de la sécurité et du renseignement.

**Le sénateur Frith:** Je n'ai que deux questions corollaires à propos du pouvoir de passer outre, j'aimerais les poser pour qu'elles figurent au compte rendu et que nous sachions où nous en sommes.

Premièrement, mis à part l'Australie, existe-il un autre état comparable qui donne au directeur le pouvoir que lui confie cette loi?

**M. Finn:** Pas que je sache, quoique j'essaie de me souvenir du régime, si je peux m'exprimer ainsi, qui vient d'être adopté ou qui est sur le point de l'être au Parlement des Pays-Bas.

Je ne veux pas m'en servir comme exemple pour illustrer notre article parce que je ne m'en souviens pas très bien.



[Text]

**Senator Frith:** But Australia was more or less the inspiration for it?

**Mr. Finn:** Yes, it was, clearly. As you will recall, in Australia it is much more an isolated power—if I might put it that way—than in this bill because of the absence—the general absence and the specific absence—of the review mechanisms which we have built into the system.

Perhaps I could just ask if Mr. Barr has any knowledge of that.

**Mr. Barr:** The model we used was the Australian legislation—but the Australian legislation has no review mechanism. Australia, I think it is fair to say, generally opted for a royal commission every five to seven years, or something like that, as a review mechanism.

When we were designing the review mechanism that is in the bill, the inclusion of the particular section in subclause 6(3) was seen as just an extra safeguard, if you like, particularly to deal with the very real question of how you approach the problem of potential or possible manipulation of the service for political purposes. When we were removing the service from the confines of the RCMP, which was at some distance from the political process, and conceptually moving it up front and very close to the political process, it was felt that that addition to subclause 6(3) would add yet another safeguard over and above what was inherent in the review process.

**The Chairman:** Senator Frith, I think it is very important to elaborate on what Mr. Barr has said. In fact what we have proposed before us, it seems to me, is a codification of what has been in the RCMP Act all along and what generally has been the system that the British parliamentary system everywhere has used for removing certain state functions from the direct control of politicians.

Under section 5 of the RCMP Act, the Governor in Council may appoint an officer, to be known as the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, who, under the direction of the minister, has the control and management of the force.

And that is repeated in various other jurisdictions and in various other services. The Chief of the Defence Staff is, I believe, similarly secured.

So, over time, what has developed is an extensive usage which gives considerable independence to these people.

If the Commissioner of the RCMP wished to begin an investigation on a criminal process, no minister that I can imagine would say, based on this, that he should not do so.

It seems to me what we now have is an attempt to codify a breakdown of this that occurred with regard to McDonald, and the question, it seems to me, for the Committee to determine is whether we accept this as a codification and, in terms of the line that is drawn, whatever it may have been in terms of past acceptability, is it going to be acceptable now and in the future.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Mais on s'est plus ou moins inspiré de l'Australie?

**M. Finn:** Oui, manifestement. Comme vous vous en souviendrez, c'est un pouvoir beaucoup plus isolé en Australie—si je peux m'exprimer ainsi—que dans ce projet de loi car il n'y a pas—ni en général ni en particulier—de mécanisme de surveillance comme ceux que nous avons intégrés au système.

Je pourrais peut-être demander à monsieur Barr s'il est au courant de cela.

**M. Barr:** Nous nous sommes inspirés de la loi australienne—mais elle ne prévoit pas de mécanisme de surveillance. Je pense qu'on peut dire que l'Australie a préféré de façon générale prévoir une commission royale tous les cinq ou sept ans, ou quelque chose dans ce genre, comme mécanisme de surveillance.

Quand nous avons conçu le mécanisme de surveillance de ce projet de loi, nous n'avons considéré cette disposition du paragraphe 6(3) que comme une précaution supplémentaire, si vous voulez, pour trouver une solution au problème difficile que pose la démarche à adopter pour prévenir la manipulation éventuelle ou possible du Service, à des fins politiques. Quand nous avons enlevé le Service des mains de la GRC qui était plus ou moins éloignée du processus politique et que nous l'avons théoriquement mis très près du processus politique, on a pensé que l'addition du paragraphe 6(3) ajouterait encore une autre mesure de protection à celle inhérente au processus de surveillance.

**Le président:** Sénateur Frith, je pense qu'il est très important d'explicitier ce que monsieur Barr a dit. En fait, il me semble que ce qu'on nous propose est une codification de ce qui était déjà prévu dans la loi sur la GRC et qui existait de façon générale dans le système que le régime parlementaire britannique a utilisé partout pour soustraire certaines fonctions de l'État au contrôle direct des politiciens.

Aux termes de l'article 5 de la loi sur la GRC, le Gouverneur en Conseil peut nommer un agent, appelé le Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, agent qui, sous la direction du ministre, est chargé du contrôle et de la gestion de l'organisme.

Et cette façon de procéder se retrouve dans diverses autres administrations et dans d'autres services. Le chef du personnel de la défense est nommé d'une façon semblable, je crois.

Ainsi, avec le temps, cette façon de procéder s'est répandue et c'est une coutume qui donne beaucoup d'indépendance à ces personnes.

Si le Commissaire de la GRC voulait entamer une enquête sur des activités criminelles, je ne peux pas m'imaginer quel ministre pourrait lui dire, en se fondant sur cela, qu'il ne devrait pas le faire.

Il me semble maintenant que nous sommes devant un effort en vue d'en codifier la ventilation, c'est ce qui s'est produit à la Commission McDonald et à mon avis, c'est la question qui se pose au Comité, c'est-à-dire, déterminer si nous l'acceptons comme codification et si nous estimons que la ligne de démarcation tirée sera acceptable, maintenant et à l'avenir, quoi qu'on ait pu l'accepter auparavant.

**[Text]**

**Senator Frith:** The second corollary to this question of the override is this: precisely, do you know of any other public servant in Canada who now has the power, the written power—because Senator Pitfield tells me that this is an unwritten power—the written power to, in effect, tell the minister to get lost?

**Mr. Finn:** My detailed knowledge of the statutes would not permit me to say that with any degree of assurance. There are, however, to my knowledge, very clear and distinct powers given to the Director of Investigation and Research under the Combines Investigation Act. In that circumstance the director is a statutory creature with very clear independent power and authority to act in certain defined circumstances, if I might put it that way.

Beyond that, frankly, I would be guessing to suggest to you any particular individual or statutory creature.

**Senator Frith:** If what Senator Pitfield says is right, then we are talking about what might be the first of a series of codifications of what Senator Pitfield says is a sort of established understanding that there are certain areas in which politicians do not interfere.

If that is so, that is one context. If, on the other hand, we are looking at something that is an exception—in other words, we are saying that normally everything should be, to quote the RCMP Act, under the direction of the minister or under the supervision of the minister or whatever the word is; that in all cases the final authority should be the minister—if in this case, because we are dealing with a special situation, we are going to give the director an override, that is another thing.

In other words, are we as legislators going to be looking at legislation where someone comes along and says: "You gave it to Finn: why don't you give it to me?"

After all, it is just a codification of what we have all believed anyway, if that is correct.

**The Chairman:** I do not think I made myself clear.

**Senator Frith:** I would just like to understand the context in which we are looking at this override. Is it really a very special thing, or is it just the first or pilot project for what are going to be other examples?

**The Chairman:** I do not think I made myself clear, and I apologize for that.

Almost invariably in the statutes of Canada, the minister is made responsible for the control and management. In certain very special statutes—and I think this one is 60 years old—it happens that the genius of the legislators at the time was to put control and management not with the minister but with what they called a commissioner. They placed a general supervisory power with the minister and put control and management into the hands of the commissioner. That is why they called him a commissioner.

**Senator Frith:** You understand that I am not talking about the difference between the control and management and over-

**[Traduction]**

**Le sénateur Frith:** Le deuxième corollaire à cette question du pouvoir de passer outre est le suivant. En termes précis, existe-t-il au Canada, pour autant que vous sachiez un autre fonctionnaire qui ait actuellement le pouvoir—parce que le sénateur Pitfield me dit qu'il existe un pouvoir non écrit—prévu par la loi de pouvoir dire en fait au ministre d'aller se faire pendre ailleurs.

**M. Finn:** Ma connaissance de la législation ne me permet de l'affirmer avec certitude. Il y a toutefois, à ma connaissance, des pouvoirs très clairs et très nets accordés au directeur des enquêtes et de la recherche par la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Dans ce cas, le directeur est une créature légale dotée de pouvoirs indépendants très nets et il est autorisé à intervenir dans certains cas précis, si je puis le formuler ainsi.

A part ce cas, franchement je ne ferais que deviner si je mentionnais d'autres personnes ou créatures légales.

**Le sénateur Frith:** Si ce que le sénateur Pitfield dit est exact, nous sommes donc devant ce qui pourrait s'avérer la première d'une série de codifications de ce qu'il appelle un genre de convention établie selon laquelle les politiciens ne doivent pas intervenir dans certains domaines.

S'il en est ainsi, c'est un contexte. Si, d'autre part, nous envisageons quelque chose d'exceptionnel, autrement dit nous disons que normalement tout devrait relever, d'après la loi de la GRC, de la direction du ministre ou de la surveillance du ministre, quel que soit le mot utilisé, du ministre qui devrait prendre la décision finale. Si dans le cas présent, parce qu'il s'agit d'une situation spéciale, nous envisageons de donner au directeur le pouvoir de passer outre, c'est autre chose.

Autrement dit, risquons-nous comme législateurs qu'au moment où nous serons en train d'étudier une loi, quelqu'un vienne nous dire: «vous l'avez accordé à Finn, pourquoi pas à moi?»

Après tout, ce n'est qu'une codification de ce que nous avons tous cru de toute façon, si c'est juste.

**Le président:** Je ne pense pas que je me soit bien fait comprendre.

**Le sénateur Frith:** Je voudrais seulement comprendre dans quel contexte nous envisageons ce pouvoir de part et d'autre. Est-ce vraiment très spécial, ou si ce n'est que le premier ou un projet pilote qui sera suivi d'autres cas?

**Le président:** Je pense que je ne me suis pas bien fait comprendre et je m'en excuse.

Dans presque toutes les lois du Canada le ministre est tenu responsable du contrôle et de la gestion. Dans certaines lois très spéciales et je pense que celle-là date de 60 ans—il arrive que les législateurs de l'époque aient eu le génie de ne pas confier le contrôle de la gestion au ministre mais plutôt à ce qu'ils appelaient «un commissaire.» Ils ont confié les pouvoirs de surveillance générale au ministre et laissé le contrôle de la gestion entre les mains du commissaire. C'est pour cette raison qu'on l'appelait commissaire.

**Le sénateur Frith:** Vous comprenez bien que je ne veux pas parler de la différence entre le contrôle de la gestion et la



[Text]

all supervision. I am talking specifically about the override. That is what is new—or at least it is new to me. Perhaps it is not new to more experienced people. I cannot think of another situation where there exists such an override—and that is why I am asking the question.

And it may be necessary. You understand that at the moment I am not concerned with the question of whether or not it is necessary. I simply want to be sure that I understand just what it is.

**Mr. Finn:** To my knowledge, this is unique in Canadian statutory law at the federal level. The example that I used a moment ago of the Director of Investigation and Research, while there are specific authorities given to that individual, they are not phrased in terms of an override of the ministerial power, to my knowledge.

**Senator Frith:** I do not want to be misunderstood. We are here to decide whether a lot of very special provisions are necessary, and that is one of them. I just want to be sure that it is indeed very special.

**Mr. Finn:** Certainly.

**Senator Frith:** Senator Nurgitz has already dealt with my next subject, and I should like to expand upon it.

As you very aptly put it in your opening statement, the two basic questions that we have to be concerned with are two balances, the first being the balance of the principle of protection of the collectivity, of the need to interfere with—or, to use the words of the legislation, intrude upon—civil liberties in order to protect the collectivity; and the second being the balancing of the review mechanisms so that they are not so loose that they are not review mechanisms at all, not so stringent that you constipate all activity by the service.

Without referring specifically to clauses of the bill, or at least to as little degree as we can, it seems to me that the primary concern of those who are anxious about this legislation is how far you go in what you call intrusive techniques—which means infringing on civil liberties. That is what it means. They want to know how far you go in order to protect the collectivity. The collectivity needs protection. In order to achieve that, to what degree do you intrude upon individual liberties?

Do I understand that, so far as judicial warrant is concerned, every such intrusion, as it is defined in clause 22—and essentially what it talks about is mail openings, planting bugs, and so on—

**Senator Flynn:** Not the burning of barns.

**Senator Frith:** Senator Flynn refers to the burning of barns. I did not notice that in the clause.

The concern of the country is how far should the need to protect the collectivity be allowed to infringe upon civil liberties.

[Traduction]

surveillance générale. Je veux parler spécifiquement du pouvoir de passer outre. C'est ce qui est nouveau, en tout cas pour moi. Ce ne l'est peut-être pas pour ceux qui ont plus d'expérience. Je ne peux pas trouver d'autres situations où il existe un tel pouvoir de passer outre, c'est pourquoi je pose la question.

Il est peut-être nécessaire. Vous comprenez qu'à ce moment-ci je ne demande pas s'il est nécessaire ou non. Je veux seulement être sûr de bien comprendre de quoi il s'agit.

**M. Finn:** Pour autant que je sache, c'est unique dans la législation canadienne fédérale. Il semble que j'ai mentionné tout à l'heure, en parlant du directeur des enquêtes et des recherches, que même si des pouvoirs spéciaux sont donnés à cette personne, ils ne sont pas formulés comme un pouvoir de passer outre aux décisions du ministre, pour autant que je sache.

**Le sénateur Frith:** Je ne veux pas qu'on me comprenne mal. Nous sommes ici pour décider si bon nombre de ces dispositions très spéciales sont nécessaires, et c'est l'une d'entre elles. Je veux seulement m'assurer qu'elle est vraiment très spéciale.

**M. Finn:** Sûrement.

**Le sénateur Frith:** Le sénateur Nurgitz a déjà abordé mon prochain sujet mais j'aimerais ajouter quelques mots.

Comme vous le dites très bien dans votre déclaration préliminaire, les deux questions fondamentales dont nous allons nous occuper sont les deux équilibres, le premier l'équilibre du principe de la protection de la collectivité, ou de la nécessité de porter atteinte ou d'empiéter sur les libertés civiles en vue de protéger la collectivité, et le deuxième l'établissement de l'équilibre entre les mécanismes de surveillance pour qu'ils ne soient pas relâchés au point de ne plus exister ni strictes au point de bloquer toutes les activités du Service.

Sans se reporter spécifiquement aux articles du projet de loi, ou du moins possible, il me semble que ceux que cette loi inquiète devraient d'abord se demander jusqu'où vous allez dans l'utilisation de ce que vous appelez des techniques d'intrusion—ce qui signifie empiéter sur les libertés civiles. C'est ce que cela veut dire. Ils veulent savoir jusqu'où vous allez pour protéger la collectivité. Il faut protéger la collectivité. Pour y arriver, dans quelle mesure portez-vous atteinte aux libertés individuelles?

Dois-je comprendre que pour autant qu'il est question d'un mandat judiciaire, il s'agit de toute intrusion de ce genre tel que défini à l'article 22—et pour l'essentiel il est question de l'ouverture du courrier, de l'installation de dispositifs d'écoute, etc. . .

**Le sénateur Flynn:** Pas de brûler les granges.

**Le sénateur Frith:** Le sénateur Flynn parle d'incendier les granges. Je ne l'avais pas remarqué dans l'article.

Ce que le pays se demande c'est: dans quelle mesure permettra-t-on de porter atteinte aux libertés civiles pour protéger la collectivité.

**[Text]**

In your opening statement you pointed out that there were four protections, the fourth one being the judiciary—and that is one that people will understand.

As I understand it, you must always get a judicial warrant for any of the special intrusions.

**Mr. Finn:** For all of the ones listed in clause 22, yes.

**Senator Frith:** And to what extent does this bill either extend or diminish the powers that now exist for intrusion? Is the judicial review process under this bill, in effect, more protective of civil rights than the mechanisms now in place, or is it an extension of the present mechanisms?

**Mr. Finn:** To the extent that the intrusive powers, the special investigative techniques, are included in clause 22, they are broader than currently exist in one material way, that being mail opening. Mail opening is not a technique that is currently available, legally or otherwise, to the security service. Under this legislation, it would be.

It might be interpreted by some that the language of clause 22 describing what may be done—

**Senator Frith:** And that is essentially three things: enter, search, and install.

**Mr. Finn:** Exactly. It may be interpreted by some that the language of clause 22 is also an extension of the existing powers. I would classify it as a clarification of the unsettled state of the law in Canada today.

**Senator Frith:** That deals with the powers. Let's deal now with the review. What now exists for review? I know you have touched on this, but it might be worthwhile to summarize it.

The powers may or may not be an extension. So far as mail openings are concerned, it is an extension.

**Mr. Finn:** Clearly, it is, yes.

**Senator Frith:** What present judicial review or judicial review type mechanisms now exist?

**Mr. Finn:** There is no existing judicial review for security service activities, given that the Solicitor General, under section 16 of the Official Secrets Act, is charged with the responsibility of issuing warrants for the interception of communications.

In the scheme that we have presented to the committee, we go beyond that. There is certainly a ministerial control factor, as we have already discussed. We are adding to that the direct involvement of the deputy minister, the Deputy Solicitor General, in the process. We are adding, also, the judiciary, as you have indicated. But more important than that, we are providing for the first time in the scheme a formalized review mechanism, comprised of the three parts: First, the inspector general, which is internal and which to a degree, but to a degree only, exists today by virtue of the involvement of the ministry staff—that is to say, the staff of the Ministry of the Solicitor Gen—in a number of aspects of security service

**[Traduction]**

Dans votre déclaration préliminaire, vous avez mentionné qu'il y avait quatre protections, la quatrième étant de l'ordre judiciaire—et c'est celle-là que la population comprendra.

Si j'ai bien compris, on doit toujours obtenir un mandat judiciaire pour justifier toute intrusion spéciale.

**M. Finn:** Pour toutes celles qui sont énumérées à l'article 22, oui.

**Le sénateur Frith:** Et dans quelle mesure ce projet de loi étend-il ou réduit-il les pouvoirs qui existent déjà à cet égard? Est-ce que le processus de surveillance judiciaire prévu dans ce projet de loi protège effectivement mieux les droits civils que les mécanismes qui existent actuellement ou ne sont-ils qu'un prolongement des mécanismes actuels?

**M. Finn:** Dans la mesure où des pouvoirs d'intrusion et des techniques d'enquête spéciales sont prévus dans l'article 22, ils sont plus étendus que ceux qui existent actuellement, du moins en ce qui concerne l'ouverture du courrier. L'ouverture du courrier est une technique que ne peut pas actuellement utiliser le Service de sécurité, licitement ou autrement. Selon cette mesure il le pourrait.

Certains pourraient interpréter de la façon dont on décrit dans l'article 22 ce qui peut être fait...

**Le sénateur Frith:** Et cela se résume essentiellement à trois choses: l'accès, la recherche et l'installation.

**M. Finn:** Exactement. Certains pourraient interpréter ces dispositions de l'article 22 comme une extension des pouvoirs actuels. Je dirais plutôt que c'est un éclaircissement apporté à la confusion qui existe actuellement dans la loi canadienne.

**Le sénateur Frith:** Cela règle la question des pouvoirs. Voyons maintenant la surveillance. Qu'existe-t-il maintenant comme surveillance? Je sais que vous en avez parlé, mais il serait peut-être bon de récapituler.

Les pouvoirs peuvent être ou ne pas être une extension. Pour ce qui est de l'ouverture du courrier, c'est une extension.

**M. Finn:** Nettement, c'en est une, oui.

**Le sénateur Frith:** Quelle surveillance judiciaire ou quel genre de mécanisme de surveillance judiciaire existe-t-il actuellement?

**M. Finn:** Pour le moment il n'existe pas de surveillance judiciaire des activités du service de sécurité, étant donné, qu'aux termes de l'article 16 de la loi sur les secrets officiels, c'est au Solliciteur général qu'il incombe d'émettre les mandats autorisant l'interception de communications.

Dans le plan que nous avons présenté au Comité, nous allons plus loin. Il existe, bien sûr, un facteur de contrôle ministériel, comme nous en avons déjà discuté mais nous ajoutons à cela la participation directe du sous-ministre, le Solliciteur adjoint. Nous ajoutons aussi le judiciaire, comme vous l'avez mentionné. Mais, ce qui est encore plus important, nous prévoyons, pour la première fois, un mécanisme formel de surveillance, un mécanisme en trois parties. Premièrement, l'inspecteur général qui est interne et qui, dans une certaine mesure et une certaine mesure seulement, existe aujourd'hui en vertu de la participation du personnel du ministère, c'est-à-dire le personnel du ministère du Solliciteur général—à un certain nombre d'as-



[Text]

activities, including operations, as Mr. Barr has already described, by virtue of representation on the Warrant Review Committee; also, there is an existing role played by ministry staff in terms of the development of operational policy and operational guidelines which are given to the security service by the Solicitor General.

So, to a degree there are some functions which might be likened to that of inspector general, but they are not nearly as refined or defined in the sense of review of operational activities, and certainly not in any formalized way. That is another addition to the existing system.

The Security Intelligence Review Committee is entirely new. Nothing to compare with it exists in Canada today.

On the parliamentary side, we believe that the parliamentary involvement in security intelligence activities will be greatly enhanced under the proposal, for a number of reasons, not the least of which, of course, is that Parliament as a body will have available to it the reports of the Security Intelligence Review Committee as an additional opportunity and as a highly focused opportunity for examining and discussing these rather important and sensitive issues which are embodied in security intelligence operations.

There is no diminishing of the existing role of Parliament in the context of estimates, in the context of special committees which may be struck to examine issues, in the context of Question Period, and all of the other things which are traditionally a part of the parliamentary practice and tradition.

**Senator Frith:** At the risk of being very repetitive—because I think it is very important—let me review the powers.

Someone now has the power to enter; someone now has the power to search for, remove, et cetera—and I am taking the headings of clause 22(1)—and someone now has the power to install. Somebody right now, without this law, has the power to do those things.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Frith:** Under the authority of . . . ?

**Mr. Finn:** . . . of warrants which may be issued by the Solicitor General, subject to the legal debate that goes on, particularly about entry.

**Senator Frith:** What legal debate?

**Mr. Finn:** There is a legal debate going on in Canada today about the authority that is carried by the issuance of a warrant to a peace officer, to a member of the security service, to enter premises to install or to remove or to repair a device which otherwise has been authorized to be installed in order to effect an interception of a communication.

In some jurisdictions in Canada there is at least dictum—and there is, in the province of Alberta, a decision of the Court of Queen's Bench—that the authority granted by the issuance of a warrant does not extend to entering premises in order to effect the purpose of the warrant.

[Traduction]

pects des activités du Service de sécurité, notamment les opérations, comme monsieur Barr l'a déjà expliqué, grâce à une représentation au Comité de surveillance des mandats. En outre, le personnel du ministère joue un rôle dans l'élaboration de la politique et les lignes directrices opérationnelles que le Solliciteur général donne aussi au Service de sécurité.

Il existe donc jusqu'à un certain point des fonctions qu'on pourrait assimiler à celles de l'inspecteur général, mais elles sont loin d'être aussi raffinées ou définies que la surveillance des activités opérationnelles, en tout cas elles ne le sont certainement pas formellement. C'est une autre addition au système actuel.

Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité est entièrement nouveau. Il n'existe rien actuellement au Canada qui lui soit comparable.

Du côté parlementaire, nous croyons que la participation parlementaire aux activités de renseignements de sécurité sera grandement accrue par la nouvelle loi, et ce pour un certain nombre de raisons, dont la plus importante, bien sûr, est que le Parlement aura accès comme organisme aux rapports du Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité, ce qui lui donnera une autre occasion bien précise d'examiner et de discuter les questions relativement importantes et délicates que comportent les opérations du renseignement de sécurité.

Il n'y a aucune réduction du rôle actuel du Parlement, en ce sens qu'il reste toujours le budget, les comités spéciaux qu'il peut former pour étudier certaines questions, la période des questions et tout ce qui traditionnellement fait partie de la pratique et de la tradition parlementaire.

**Le sénateur Frith:** Au risque de beaucoup répéter—parce que je pense que c'est très important—permettez-moi de récapituler les pouvoirs.

Quelqu'un a déjà le pouvoir d'accès; quelqu'un a déjà le pouvoir de recherche, d'enlèvement, etc . . . —je m'inspire des alinéas du paragraphe 22(1) et quelqu'un a déjà le pouvoir d'installation. Il y a quelqu'un à l'heure actuelle qui est autorisé à faire ces choses sans cette loi.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Frith:** En vertu de . . . ?

**M. Finn:** . . . des mandats que le Solliciteur peut émettre dans les limites qu'impose le débat juridique en cours, surtout en ce qui concerne l'accès.

**Le sénateur Frith:** Quel débat juridique?

**M. Finn:** Il y a un débat juridique en cours aujourd'hui au Canada au sujet du pouvoir d'émettre un mandat autorisant un policier, un membre du Service de sécurité à entrer dans des lieux pour installer, enlever ou réparer un dispositif dont on a déjà autorisé l'installation en vue d'intercepter des communications.

Dans certaines provinces du Canada, il existe au moins une opinion prononcée par un juge—c'est à-dire un jugement de la cour du Banc de la Reine, en Alberta—selon laquelle le pouvoir accordé par les mandats ne va pas jusqu'à permettre

[Text]

**Senator Frith:** So, the additional powers that this service is going to have will clarify that, I take it.

**Mr. Finn:** Exactly, senator.

**Senator Frith:** So, it is going to have the powers it has now, plus the clear to enter—because the legislation will cure that—plus the power to open mail, which it does not have now?

**Mr. Finn:** That is right, senator.

**Senator Frith:** All of the present powers are exercised pursuant to a warrant issued by the Solicitor General?

**Mr. Finn:** Yes, senator, that is correct, although I think it is important to point out that section 16 of the Official Secrets Act is framed in terms of the interception of communications. A communication is not confined to electronic communication, as I think one can appreciate.

**Senator Frith:** Again, then, we are talking about clarification?

**Mr. Finn:** Yes, senator.

**Senator Frith:** That is not really the kind of distinction I am after. You will have the powers that currently exist, with two of them being clarified.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Frith:** And the other powers will be existing powers?

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Frith:** And the present authority, in order to exercise those powers, now requires only a Solicitor General's warrant?

**Mr. Finn:** That is correct—although, as Mr. Barr points out to me, the Official Secrets Act, in section 11, does allow for the issuance of search warrants for purposes of that legislation.

**Senator Flynn:** A search warrant issued by the Solicitor General?

**Mr. Finn:** No, in that case the warrant would be issued by a Justice.

**Senator Frith:** Powers now exist, without this legislation, to enter, search for and install—subject to some doubt about how extensive the powers are when you enter and subject to the fact that there is some limited power to intercept mail?

**Mr. Finn:** At present?

**Senator Frith:** At present, yes—depending on how one defines some of the sections.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Frith:** What you will have is all of those plus the clear power to intercept mail, plus clear powers as to entry?

[Traduction]

l'accès aux locaux en vue d'exercer l'activité visée par le mandat.

**Le sénateur Frith:** Par conséquent, si je comprends bien, en donnant des pouvoirs supplémentaires au Service, on tranche la question.

**M. Finn:** Exactement, sénateur.

**Le sénateur Frith:** Il aura donc les pouvoirs qu'il a maintenant plus le pouvoir clairement défini d'avoir accès aux lieux, parce que la loi corrigera cela, plus le pouvoir d'ouvrir le courrier, ce qu'il n'a pas maintenant.

**M. Finn:** C'est exact, sénateur.

**Le sénateur Frith:** Tous les pouvoirs sont actuellement exercés en conformité de mandats décernés par le Solliciteur général?

**M. Finn:** Oui, sénateur, c'est exact, mais je pense qu'il faut souligner que l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels parle d'interception des communications. Une communication n'est pas uniquement électronique, comme tout le monde le comprend, je pense.

**Le sénateur Frith:** Donc, là encore, nous parlons d'éclaircissements?

**M. Finn:** Oui, sénateur.

**Le sénateur Frith:** Ce n'est pas vraiment le genre de distinction que je cherche. Vous aurez les pouvoirs qui existent actuellement, dont deux seront précisés.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Et les autres pouvoirs qui existent déjà?

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Et pour exercer ces pouvoirs, actuellement, il suffit de mandats du Solliciteur général?

**M. Finn:** C'est juste—cependant, comme M. Barr me le fait remarquer, l'article 11 de la Loi sur les secrets officiels ne permet pas l'émission de mandats de recherche aux fins de cette même loi.

**Le sénateur Flynn:** Un mandat de recherche décerné par le Solliciteur général?

**M. Finn:** Non, dans ce cas, le mandat serait décerné par le juge.

**Le sénateur Frith:** Il existe actuellement des pouvoirs, sans cette loi, autorisant l'accès, la recherche et l'installation—sous réserve de certains doutes qui subsistent quant à l'étendue des pouvoirs une fois rendu sur les lieux et sous réserve du fait que le pouvoir d'intercepter le courrier est assez limité?

**M. Finn:** A l'heure actuelle?

**Le sénateur Frith:** A l'heure actuelle, oui—selon la façon dont on définit certains de ces articles.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Ce que vous aurez sera tous ces pouvoirs plus celui clairement défini d'intercepter le courrier et celui d'entrer?



[Text]

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Frith:** And all of the powers that now exist require only a Solicitor General's warrant?

**Senator Flynn:** No. He just said that that was not so.

**Mr. Finn:** No, senator. Senator Flynn is quite correct, because there is the power under the Official Secrets Act, for the purposes of that act alone, relating to an investigation under sections 2, 3 or 4, to have a search warrant issue. That is in section 11 of the Official Secrets Act. But the warrant is not issued by the Solicitor General; rather, it is issued by a Justice of the Peace.

**Senator Frith:** Let's try to get the summary again, then. All of the now existing powers can be exercised pursuant to a Solicitor General's warrant, with the exception of a particular warrant under the Official Secrets Act being issued by a Justice of the Peace?

**Mr. Finn:** Yes, senator.

**Senator Frith:** And there is no review committee or any of these other review procedures. Of the four basic elements, there is currently none of the third type and none of the fourth.

**Mr. Finn:** That is right.

**Senator Frith:** In order to do these extended things—clarify what you have and add a clear right to intercept mail—you will need a judicial warrant.

**Mr. Finn:** Yes, senator, that is correct.

**Senator Frith:** And in addition your activity will be subject to the test of ministerial responsibility, the director's responsibility, the deputy minister's responsibility, and the review procedure of the inspector general, the review committee, and Parliament.

**Mr. Finn:** Yes, senator.

**Senator Flynn:** But the Official Secrets Act will not be amended in this respect?

**Mr. Finn:** Not in respect of section 11, senator. Section 16 would be repealed.

**The Chairman:** I have Senator Balfour, to be followed by Senator Nurgitz.

**Senator Balfour:** I have a supplementary to the question posed by Senator Frith. It arose out of your choice of language in one of your initial responses.

Will there be any intrusive powers exercised by the service other than those enumerated in clause 22?

**Mr. Finn:** I think it is fair to say that the answer is "yes", if one defines, for example, the running of a source as an intrusive investigative technique or if one defines—

**Senator Frith:** If one defines the what as an intrusive technique?

**Mr. Finn:** The running of a source.

[Traduction]

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Et tous les pouvoirs qui existent actuellement n'exigent qu'un mandat du Solliciteur général?

**Le sénateur Flynn:** Non, il vient de dire que non.

**M. Finn:** Non, sénateur. Le sénateur Flynn a tout à fait raison, parce qu'il y a le pouvoir prévu dans la Loi sur les secrets officiels, à des fins prévues uniquement dans cette même loi, d'obtenir un mandat de recherche dans un cas d'enquêtes relevant d'articles 2, 3 ou 4. C'est dans l'article 11 de la Loi sur les secrets officiels. Mais le mandat n'est pas décerné par le Solliciteur général; il est plutôt décerné par un juge de paix.

**Le sénateur Frith:** Essayons alors de récapituler encore une fois. Tous les pouvoirs qui existent actuellement peuvent être exercés en vertu d'un mandat du Solliciteur général, mis à part un mandat particulier prévu dans la Loi sur les secrets officiels qui est décerné par un juge de paix?

**M. Finn:** Oui, sénateur.

**Le sénateur Frith:** Et il n'y a pas de Comité de surveillance ni aucune de ces autres méthodes de surveillance. Des trois éléments de base il n'y en a actuellement aucun du troisième et du quatrième genres.

**M. Finn:** C'est exact.

**Le sénateur Frith:** Pour être autorisé à exercer les activités ajoutées—précisant ce qu'on a et ajoutant un droit sans équivoque d'intercepter le courrier—il faut un mandat judiciaire.

**M. Finn:** Oui, sénateur, c'est exact.

**Le sénateur Frith:** Et de plus, vos activités seront assujetties à la responsabilité du ministre, du directeur et du sous-ministre, et à la surveillance de l'inspecteur général, du Comité de surveillance et du Parlement.

**M. Finn:** Oui, sénateur.

**Le sénateur Flynn:** Mais la Loi sur les secrets officiels ne sera pas modifiée dans ce sens?

**M. Finn:** Non en ce qui concerne l'article 11, sénateur. L'article 16 serait abrogé.

**Le président:** J'ai le sénateur Balfour qui sera suivi du sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Balfour:** J'ai une question supplémentaire à celle que le sénateur Frith a posée. Elle a été provoquée par la formulation que vous avez choisie dans une de vos premières réponses.

Le service exercera-t-il d'autres pouvoirs d'intrusion que ceux qui sont énumérés à l'article 22?

**M. Finn:** Je pense qu'on peut dire que oui, si on définit, par exemple, l'exploitation d'une source comme une technique d'intrusion ou si on définit...

**Le sénateur Frith:** Si on définit quoi comme une technique d'intrusion?

**M. Finn:** L'exploitation d'une source.

[Text]

**Senator Godfrey:** Would you explain that lingo, for my benefit.

**Mr. Finn:** Mr. Barr would be best to explain that, because he has been in the business a long time. Nearly thirty years, as a matter of fact.

**Mr. Barr:** We are talking about the use of informants, senator; the planting of informants in an organization or running informants in to collect information. Those will not be under warrants.

I think the other point that Mr. Finn would want to make—and I will make it for him—is whether you consider close physical surveillance by a professional surveillance team as being an intrusive technique. Such an activity will not require warrants. They are techniques that are currently available and currently used by the present security service and in fact used by most police forces.

**Senator Balfour:** Those activities, nevertheless, would be subject to review.

**Mr. Barr:** Yes, they will.

**Mr. Finn:** Completely, yes, senator, within the whole scheme of the legislation.

In providing the summary to Senator Frith, as he was drawing it out of me, I neglected to say that there is an additional power which is, at the very least, clarified, if not created anew, under clause 22 and that deals with access to personal information.

**Senator Nurgitz:** I was about to come to that point, Mr. Finn. I am looking at page 12 of the explanatory notes. Following the form established by Senator Frith on what we have now and what we would get under Bill C-157, what power is there now to obtain information from the Department of National Revenue, the Department of National Health and Welfare, Customs and Excise, and others? Could you explain to us precisely what the authority in that regard is today?

**Mr. Finn:** There is no legislative authority, to my knowledge. However, as I think the McDonald Commission commented upon in its report, over the years there developed a number of arrangements—and I suppose that is the only way that one can describe them—between the security service in the RCMP and a number of departments or agencies of government whereby information would be made available to the security service for operations/investigations which were judged to be wholly legitimate and valid in the national interest in pursuit of legitimate national security targets.

There is a question as to whether those administrative arrangements were contrary to law, wholly within the law, or what their status was. To that extent, clause 22 would offer additional clarification; but also, to the extent that there is a specific prohibition in the Statistics Act, or the Post Office Act, or something of that kind, clause 22 would make it clear

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Pourriez-vous m'expliquer ce jargon?

**M. Finn:** Monsieur Barr serait mieux à même de l'expliquer, car il travaille dans ce domaine depuis longtemps. Presque 30 ans, en fait.

**M. Barr:** Il s'agit de l'utilisateur d'informatique, sénateur; le recrutement ou l'introduction d'informatique dans un organisme pour recueillir des renseignements. Ces activités n'exigeront pas de mandat.

Je pense que monsieur Finn voudrait aussi ajouter—et je le ferai pour lui—si on considère l'étroite surveillance exercée par une équipe de surveillance professionnelle comme une technique d'intrusion. Une telle activité n'exigera pas de mandat. Ce sont des techniques qu'utilisent actuellement le Service de sécurité et en fait la plupart des corps policiers.

**Le sénateur Balfour:** Ces activités n'en feraient pas moins l'objet d'une surveillance.

**M. Barr:** Oui.

**M. Finn:** Complète, oui, sénateur, comme le prévoit le plan du projet de loi.

En donnant la récapitulation au sénateur Frith qui la demandait, j'ai oublié de mentionner un autre pouvoir supplémentaire qui a été précisé, tout au moins, s'il n'a pas été créé, dans l'article 22, celui qui concerne l'accès aux renseignements personnels.

**Le sénateur Nurgitz:** J'arrivais à cette question, monsieur Finn. Je suis à la page 12 des notes explicatives. En suivant la même démarche que le sénateur Frith a établi, c'est-à-dire en comparant ce que nous avons actuellement et ce que nous aurions aux termes du projet de loi C-157, quel pouvoir existe-t-il actuellement d'obtenir des renseignements du ministère du Revenu national, du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, des Douanes et Accises et d'autres organismes? Pourriez-vous nous dire quels sont exactement les pouvoirs actuels à cet égard?

**M. Finn:** Il n'existe aucun pouvoir prévu par la loi, que je sache. Cependant, comme je pense que la Commission McDonald l'a commenté dans son rapport, un certain nombre d'ententes se sont établies au cours des années—et je suppose que c'est la seule façon dont on puisse les décrire—entre le Service de sécurité de la GRC et un certain nombre de ministères et d'organismes gouvernementaux, entente aux termes de laquelle on communiquait au Service de sécurité des renseignements pour l'aider dans ses opérations ou ses enquêtes quand ces dernières étaient considérées entièrement légitimes et valables et qu'elles étaient exécutées dans l'intérêt national et portaient sur des objectifs légitimes de sécurité nationale.

On se demande si ces ententes administratives étaient contraires à la loi, tout à fait licites, ou quel était leur statut. Pour ce qui est de ces questions, l'article 22 apporterait des éclaircissements supplémentaires; en outre, dans les cas où il existe une interdiction spécifique dans la Loi sur la statistique la Loi sur les Postes ou quelque chose dans ce genre, l'article 22



[Text]

that the legal authority would exist in the future to get at that information.

**Senator Frith:** This would all be subject to warrant?

**Mr. Finn:** Yes, senator, all subject to warrant.

**Senator Nurgitz:** So that we understand clearly, you are saying that today the arrangements, while they may be legal, are suspect or questionable?

**Mr. Finn:** Questions have been raised about them. That much is clear.

**Senator Nurgitz:** And under the proposed act, that would be clarified. I guess the opening words of clause 22—"notwithstanding any other law"—cover that simply and cleanly.

**Mr. Finn:** Correct.

**Senator Nurgitz:** So, that is a major difference as between the present powers and the proposed powers.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Flynn:** Would the arrangements that you spoke of cover information about income taxes which would be prohibited by the act itself?

**Mr. Finn:** I cannot speak with authority on that, Senator Flynn, as I do not know the detail of the existing arrangements. There is comment in the McDonald report about a number of arrangements. My recollection is that he addresses the issue of income tax information. We would be concerned, if it is a legal problem, to have the problem corrected.

**Senator Flynn:** The Privacy Act has not brought about changes to these arrangements?

**Mr. Finn:** No, because under the Privacy Act, as well as under the Access to Information Act, the service would be designated as an investigative body. The RCMP, as an institution, is currently so designated.

**The Chairman:** Honourable senators, would it be appropriate to adjourn at this point and reconvene at 2.30 p.m.?

**Senator Godfrey:** I gather there will be a meeting of the steering committee over the luncheon break.

**The Chairman:** Yes.

**Senator Godfrey:** With that in mind, I would like to make a comment or two about the program. On Tuesday, August 30, Mr. Borovoy is scheduled to appear, and then we go over to Wednesday, August 31, at 2.30, when we will hear from Professor Freedland.

Could we not hear from both on the same day?

**The Chairman:** We have other witnesses who are to be fitted in, Senator Godfrey. If we should ever arrive at a situation such as you now see, we will certainly try to collapse one or other of the meetings. Indeed, some senators have spoken to me about the desirability of trying to dispense with the meet-

[Traduction]

préciserait bien quel serait le pouvoir légal qui existerait à l'avenir permettant d'avoir accès à ces renseignements.

**Le sénateur Frith:** Tout cela pourrait faire l'objet d'un mandat?

**M. Finn:** Oui, sénateur, tout est assujéti au mandat.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous dites donc, si j'ai bien compris que les ententes d'aujourd'hui, même si elles sont peut-être très licites, sont suspectes ou douteuses?

**M. Finn:** On a soulevé des questions à leur sujet. C'est une chose certaine.

**Le sénateur Nurgitz:** Et aux termes de la loi proposée, ce serait tiré au clair. Je suppose que les premiers mots de l'article 22 «par dérogation à toute autre règle de droit»—règle ce problème purement et simplement.

**M. Finn:** Exact.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est donc là une grande différence entre les pouvoirs actuels et ceux qui sont prévus.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Est-ce que les ententes dont vous avez parlé s'appliquent aux renseignements concernant les impôts sur le revenu auquel l'accès serait interdit par la loi elle-même?

**M. Finn:** Je ne peux pas me prononcer avec certitude à ce propos, sénateur Flynn, car je connais pas le détail des ententes actuelles. On trouve un commentaire dans le rapport McDonald à propos de certain nombre d'ententes. Si je me souviens bien, ils traitent de la question des renseignements de l'impôt sur le revenu. Si c'était un problème légal, nous nous occuperions d'y apporter une correction.

**Le sénateur Flynn:** La Loi sur la Protection de la vie privée n'a pas fait apporter de modifications à ces ententes?

**M. Finn:** Non, parce qu'aux termes de la Loi sur la protection de la vie privée ou de la Loi sur l'accès à l'information le Service serait désigné comme un organisme d'enquête. On désigne déjà ainsi la GRC, comme institution.

**Le président:** Honorables sénateurs, vous conviendrait-il que l'on lève maintenant la séance pour reprendre à 14 h 30?

**Le sénateur Godfrey:** J'ai entendu dire qu'il y aurait une réunion du Comité de direction pendant la pause du déjeuner.

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Compte tenu de cela, j'aurais quelques mots à dire au sujet du programme. Le mardi 30 août, monsieur Borovoy doit comparaître, et ensuite le mercredi 31 août, à 14 heures 30 nous entendrons le professeur Freedland.

Ne pourrions-nous pas les entendre tous les deux le même jour?

**Le président:** Nous avons d'autres témoins à entendre entre-temps, sénateur Godfrey. Si nous en arrivions jamais à une situation comme celle que vous décrivez, nous nous efforcerions sûrement d'éliminer l'une ou l'autre des deux réunions. En fait, certains sénateurs m'ont demandé s'il ne serait pas

[Text]

ing scheduled for Thursday, August 25, and I think it will be possible to do that. We will reconvene at 2.30 p.m.

The committee adjourned.

Upon resuming at 2.30 p.m.

**The Chairman:** Honourable senators, we are now ready to reconvene.

**Senator Balfour:** Mr. Chairman, is there a report of the steering committee, or would you prefer to do that later?

**The Chairman:** If I may, I will give that report later. I will compose one in my thoughts in the meantime.

I believe Senator Godfrey has some questions.

**Senator Godfrey:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Finn, we have all received a letter from Aileen Nicholson, M.P., to the Chairman of the committee, enclosing a report of the City of Toronto Department of Public Health. I will just read two passages from that report and then ask you for your comments. The first appears at page 2 of the report, and is as follows:

The McDonald Commission, which investigated the RCMP security service and largely on whose recommendations the new legislation is based, specifically recommended that, while intelligence agents should be allowed to obtain warrants overriding the confidentiality provisions of other Federal legislation (e.g., postal laws, *Income Tax Act*, etc.) "census information should remain off limits" because "the tradition in this country has been very strongly in favour of complete confidentiality of census returns. The unqualified guarantee of confidentiality helps to overcome the reluctance of Canadians to respond to inquiries about personal matters for purposes which may be suspect, or at least not clearly understood, by many."

And at page 3, we have the following:

It is difficult to imagine what a security agency would gain from information collected for statistical purposes. Such an agency would focus on individuals, and the value and strength of census and other survey data is in the populations. The element of randomness in much of the information collected would also limit its usefulness for the purpose of obtaining information on individuals. Any security purpose that would focus on census-identified populations would be totally inconsistent with the accepted principles of Western democracy."

I would like your comments on those two statements.

**Mr. Finn:** In terms of the utility of census data or other statistical information that might be within the control of StatsCan, I am not in a good position to be able to comment from the point of view of whether such information has been

[Traduction]

souhaitable d'essayer d'annuler la réunion prévue pour le jeudi 25 août et je pense que c'est possible. Nous reprendrons à 14 h 30.

Le Comité suspend ses travaux.

La séance reprend à 14 h 30.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous sommes maintenant prêts à continuer.

**Le sénateur Balfour:** Monsieur le président, y a-t-il un rapport du Comité de direction ou préférez-vous faire cela plus tard?

**Le président:** Si vous me le permettez, je vais donner ce rapport plus tard. Je vais en composer un en attendant.

Je crois que le sénateur Godfrey a des questions à poser.

**Le sénateur Godfrey:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Finn, nous avons tous reçu copie d'une lettre d'Aileen Nicholson (député) adressée au Président du Comité, lettre contenant un rapport du Service de la Santé publique de la ville de Toronto. Je vais vous lire deux passages de ce rapport que je vous demanderais de commenter. Le premier se trouve à la page 2 et se lit comme suit:

La Commission McDonald, qui a fait enquête sur le Service de sécurité de la GRC et sur les recommandations de laquelle se fonde en grande partie la nouvelle mesure a spécifiquement recommandé que si on peut permettre aux agents du renseignement d'obtenir des mandats l'emportant sur les dispositions relatives aux renseignements de nature confidentielle prévus dans les autres lois fédérales (par exemple la Loi des Postes, la Loi de l'impôt sur le revenu, etc) «les renseignements du recensement devraient rester inaccessibles» parce que la «tradition du pays veut que l'on tienne vivement à garder entièrement confidentiel les renseignements contenus dans les déclarations de recensement. La protection absolue de leur aspect confidentiel aide les Canadiens à surmonter leur répugnance à répondre à des demandes de renseignements personnels devant servir à des fins qu'un grand nombre estime suspectes ou tout au moins qu'ils ne comprennent pas bien».

Et à la page 3 on peut lire ce qui suit:

Il est difficile d'imaginer à quoi il servirait à un organisme de sécurité de tirer des renseignements recueillis à des fins de statistiques. Un tel organisme s'intéresserait surtout aux personnes et la valeur et la force des données de recensement ou d'autres sondages réside dans le nombre. Comme la plupart des renseignements recueillis le sont au hasard, on ne pourrait pas en tirer bien des renseignements sur les particuliers. Toute activité de sécurité qui porterait essentiellement sur des populations identifiées dans le recensement serait tout à fait contraire aux principes acceptés de la démocratie occidentale.»

J'aimerais entendre vos commentaires sur ces deux déclarations.

**M. Finn:** Pour ce qui est de l'utilité des données de recensement ou d'autres renseignements qui pourraient être entre les mains de Statistique Canada, je ne suis pas en mesure de dire



[Text]

used in the past in an operational context or specifically what it might be required to be used for in the future.

Perhaps I could comment on the approach taken in clause 22 of the legislation, which deals with a variety of information that would be available, under warrant, to the security service.

In clause 22 we have not concentrated on any single statute passed by the Parliament of Canada, nor indeed any single statute passed by a legislature of a province. Part of the reason for that is that in order to ensure that all of the statutory enactments are picked up, we would require a very lengthy schedule to the legislation itself. In advance of the fact of an operational reality or circumstance, we would have to make a judgment that in no case at no time would a particular kind of personal information be of legitimate use or utility for a security intelligence investigation.

That does not address the issue of the interests of privacy involved in personal information of itself; but we have addressed that, or attempted to address that, by requiring that any and all such access be subject to the warrant process. That is why clause 22 is drafted as it is.

I do not know that I can be any more complete in my answer to you on that. That, basically, is the rationale.

**Senator Godfrey:** As I understand the census process, complete information is taken on only one out of every five people.

**Mr. Finn:** That is my understanding, yes.

**Senator Godfrey:** So, that reduces your chances to only one in five. Unless someone can come up with a very good reason as to why that information would be of any possible value to the security service, given the tradition of confidentiality, it would appear to me that there should be an exception in that respect.

**Mr. Finn:** I appreciate the point, senator. Again, I am not today, in an operational context, able to provide you with the kind of example that might be convincing. Perhaps I might be permitted to make one further reflection, however, and that is that the data which is covered by the statistics legislation covering census and a great many other things may or may not be more personally sensitive than data which is held by other government departments or agencies. I am thinking, for example, of income tax information, social security data held by the Department of National Health and Welfare, unemployment insurance information, and what have you.

I just pick those out of the air as examples to illustrate, again, the difficulty that we had in approaching this issue in terms of making discreet judgments in advance of the fact and, as a consequence, building in a specific restriction for census data or any other personal information that might be stored or held by government departments or agencies.

Do you want to add anything to that, Mr. Barr?

[Traduction]

si on les a déjà utilisés dans le cadre d'une opération ou pour quelle façon précise on pourrait vouloir s'en servir à l'avenir.

Je pourrais peut-être commenter la démarche adoptée dans l'article 22 de la loi, qui traite des divers renseignements que le Service de sécurité pourrait obtenir, au moyen de mandats.

Dans l'article 22, nous ne nous sommes pas arrêtés particulièrement à une loi adoptée par le Parlement du Canada ou par l'Assemblée législative d'une province. Cela est en partie dû au fait que pour être sûr d'avoir tenu compte de toutes les lois adoptées il faudrait prévoir une très longue annexe au projet de loi lui-même. En outre, avant de connaître un fait ou une situation opérationnelle, il nous aurait fallu estimer que jamais, en aucun cas, un certain genre de renseignements personnels pourraient être utilisés licitement au cours d'une enquête de renseignements de sécurité.

Cela ne concerne pas l'aspect privé des renseignements personnels eux-mêmes; mais nous l'avons envisagé en exigeant que dans tous les cas l'accès soit assujéti à un mandat. C'est pourquoi l'article 22 est rédigé ainsi.

Je ne pense pas pouvoir vous donner une réponse plus complète là dessus. C'est la raison, en gros.

**Le sénateur Godfrey:** D'après ce que je sais du recensement, on ne demande de renseignements complets qu'à une personne sur cinq.

**M. Finn:** Je le crois, oui.

**Le sénateur Godfrey:** Cela réduit donc vos chances à seulement une sur cinq. A moins que quelqu'un ne pense invoquer une très bonne raison voulant que ces renseignements puissent avoir une valeur pour le Service de sécurité, il me semblerait, étant donné que selon la tradition on les a toujours considéré de caractère confidentiel, qu'on devrait prévoir une exception dans ce cas.

**M. Finn:** Je vois ce que vous voulez dire, sénateur. Encore une fois, je ne suis pas en mesure aujourd'hui de vous donner un exemple convaincant qui se situerait dans un cadre opérationnel. Vous me permettrez peut-être d'ajouter une autre remarque, cependant, c'est que les données visées par la Loi sur les statistiques relatives au recensement et à bien d'autres choses peuvent être ou ne pas être plus délicates du point de vue personnel que les données conservées par d'autres ministères ou organismes du gouvernement. Je pense, par exemple, aux renseignements de l'impôt sur le revenu, aux données de la sécurité sociale gardées par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, aux renseignements de l'assurance-chômage et à tout ce que vous voudrez.

Je cite cela au hasard à titre d'exemple pour illustrer encore une fois à quel point il nous était difficile quand nous avons abordé cette question d'apporter des changements arbitraires avant les faits et de prévoir par la suite une restriction s'appliquant spécifiquement aux données du recensement ou à d'autres renseignements personnels qui pourraient être emmagasinés ou gardés par les ministères ou les organismes du gouvernement.

Voulez-vous ajouter quelque chose à cela, monsieur Barr?

[Text]

**Mr. Barr:** Taking the point that you have raised, senator, I think it is fair to say that the need for that type of information for the service would probably be very limited; however, I think it would be very difficult to try to project that there would not be a need at any time. I think that is the point that Mr. Finn is making.

I know from experience that in the past there has been use made, in some counter espionage investigations, of material coming out of census data, but it was census data that had gone through the process and had become public.

**Senator Godfrey:** We can leave the point now and perhaps you can come back to it with something more specific to justify it.

**Senator Flynn:** If need be.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Godfrey:** Committee members were also provided with a blue book, and one of the items contained therein is an extract from a position paper of provincial Attorneys Gen on issues arising out of the McDonald Commission report, November 1981.

I should explain that I have a particular personal interest in the subject of notice and comment—not just as far as regulations are concerned but also as far as proposed legislation is concerned. For many years I have felt that there should be notice to the public and an invitation to the public to comment on these matters.

The extract from that position paper says, in

“Acknowledging that the Federal Government has made the decision to have a separate civilian security agency and is currently engaged in the process of setting up that agency and determining its policies and procedures, the Attorneys Gen express their strong desire to participate in the determination of a number of issues in that process including:

- (i) The definition of national security including the identification of threats to the security of Canada.
- (ii) The accountability of the security agency to the Provincial Attorney Gen as referred to in paragraph A.3 above.
- (iii) The working relationship between the security agency and police forces operating in the provinces.

And then I turn to another document included in this book with which we were supplied, that being the communiqué put out by Federal-Provincial Conferences of Ministers responsible for correction, criminal justice, law enforcement, and of Attorneys Gen, held in Ottawa, Ontario, on December 7 to 9, 1981.

I notice that in attendance, as well as the various provincial Attorneys Gen, there was Mr. Jean Chrétien, Minister of Justice and Attorney Gen of Canada and Mr. Robert Kaplan, Solicitor General of Canada.

[Traduction]

**M. Barr:** Pour en revenir à ce que vous disiez, sénateur, je pense qu'on peut dire avec raison que les renseignements de ce genre auraient probablement très peu d'utilité pour le Service; cependant, je pense qu'il serait très difficile d'essayer de prédire qu'il n'en aura jamais besoin. Je pense que c'est ce que M. Finn veut faire valoir.

Je sais par expérience qu'on s'est servi par le passé, au cours de certaines enquêtes de contre-espionnage de documents provenant des données du recensement, mais il s'agissait de données qui avaient été traitées et publiées.

**Le sénateur Godfrey:** Nous pouvons abandonner cette question pour le moment et vous pourriez peut-être y revenir avec quelque chose de plus concret pour la justifier.

**Le sénateur Flynn:** Si nécessaire.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Les membres du Comité ont aussi reçu un livre bleu, dans lequel on trouve entre autres un passage extrait d'un document de prise de positions des Procureurs généraux des provinces relativement à certaines questions soulevées par le rapport de novembre 1981 de la Commission McDonald.

Je devrais expliquer que j'ai un intérêt personnel particulier pour les avis et les commentaires—non pas uniquement en ce qui concerne le règlement mais aussi en ce qui a trait au projet de loi. Je pense depuis bien des années que le public devrait être avisé de ces questions et invité à faire connaître ses commentaires.

L'extrait de cet énoncé de position dit, en partie:

«Reconnaissant que le gouvernement fédéral a pris la décision de créer un organisme de sécurité civile séparé et qu'il s'emploie actuellement à la mettre sur pied et à en établir les politiques et les méthodes, les procureurs généraux font part de leur vif désir de participer à l'établissement d'un certain nombre d'aspects de cette démarche, notamment:

- (i) La définition de la sécurité nationale, notamment l'identification des menaces à la sécurité du Canada.
- (ii) L'obligation incombant à l'organisme de sécurité de rendre des comptes au Procureur général d'une province tel que mentionné à l'alinéa A.3 ci-dessus.
- (iii) La relation de travail entre l'organisme de sécurité et les corps policiers des provinces.

Et je passe ensuite à un autre document qui se trouve dans ce livre qu'on nous a remis, c'est-à-dire le communiqué émis par les conférences fédérales-provinciales qui réunissaient les ministres chargées de la correction, de la justice criminelle, de l'application de la loi ainsi que les procureurs généraux. Conférence qui a eu lieu à Ottawa du 7 au 9 décembre 1981.

Je remarque qu'en plus des divers procureurs généraux des provinces il y avait aussi monsieur Jean Chrétien, ministre de la Justice et Procureur général du Canada et monsieur Robert Kaplan, Solliciteur général du Canada.



## [Text]

On page 10 of that communiqué, it is stated, under the heading "McDonald Commission's recommendations"—and I now quote from the document:

It was agreed that provincial views on the establishment of the new agency would be considered by the Federal Government. It was agreed that the federal Deputy Solicitor Gen, the Director Gen Designate of the new Canadian security-intelligence agency and other federal officials would meet with senior provincial officials in the near future to exchange views on issues relating to the establishment of the new security agency.

I think I asked you about this when you were here a couple of weeks ago and at that time you told us that Mr. Kaplan had gone around to the Attorneys Gen the week before this bill was tabled and really briefed them. It wasn't a question of consultation.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Godfrey:** I have also been advised that subsequent to this there was a meeting with some provincial representatives, and I am wondering whether you can provide us with the details of that meeting. I am wondering, for example, whether it was the only meeting, what was discussed, for how long, and whether or not it properly qualifies as carrying out the terms of the agreement.

**Mr. Finn:** There were a couple of discussions at the federal-provincial level. As you indicated, both Mr. Chrétien and Mr. Kaplan had been at one meeting—and I think that is the one you refer to.

Was that meeting held in 1981?

**Senator Godfrey:** That was a meeting held December 7 to 9, 1981.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Godfrey:** This was the federal-provincial conference at which the agreement was made. What we have is the communiqué issued following that conference.

**Mr. Finn:** Following that particular meeting there was a meeting of federal-provincial deputy ministers with similar responsibilities, and I believe that was held in February 1982. At that meeting there was a report on, and a discussion of, the progress by both the Deputy Attorney Gen of Canada and the then director of the SIT group, Mr. Gibson, who is currently the Deputy Solicitor General. That report, I believe, took up a morning of a two-day session, or possibly a three-day session.

Following the swing-round that the minister did prior to the introduction of the bill in the House of Commons, there was—and had been schedules in fact—a further meeting of the federal-provincial deputies group, which meeting took place in Ottawa in June, at which this was an agenda item, and then later, in the month of July past, at another meeting of ministers.

The process of consultation and discussion is an ongoing one. In terms of the period of time between February of 1982

## [Traduction]

A la page 10 de ce communiqué, on déclare, sous l'en-tête «McDonald Commission Recommendations»—et je cite maintenant un extrait du document.

Il est convenu que le gouvernement fédéral tiendra compte des opinions des provinces sur l'établissement du nouvel organisme. Il est convenu que le Solliciteur général adjoint du gouvernement fédéral, le directeur général du nouvel organisme du renseignement de sécurité canadien et d'autres fonctionnaires fédéraux rencontreront les fonctionnaires provinciaux supérieurs très bientôt en vue d'échanger des points de vue sur les questions concernant l'établissement du nouvel organisme de sécurité.

Je pense que je vous ai déjà posé une question à ce sujet quand vous avez comparu il y a environ deux semaines et vous nous avez répondu à ce moment-là que monsieur Kaplan avait rencontré les procureurs généraux la semaine avant que ce projet de loi ne soit déposé et qu'il les aurait informé. Ce n'était pas une question de consultation.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** On m'a aussi dit qu'après cela on avait rencontré quelques représentants des provinces et je me demandais si vous pourriez me donner des précisions sur cette réunion. Je me demande, par exemple, pourquoi ce fut la seule réunion, de quoi il a été question, pendant combien de temps et si on peut considérer qu'elle satisfait aux termes de l'entente.

**M. Finn:** Il y a eu une ou deux discussions au niveau fédéral-provincial. Comme vous l'avez dit, messieurs Chrétien et Kaplan ont participé tous deux à une réunion, et je pense que c'est de celle-là que vous voulez parler.

C'était la réunion de 1981?

**Le sénateur Godfrey:** C'est une réunion qui a eu lieu du 7 au 9 décembre 1981.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agit de la conférence fédérale-provinciale au cours de laquelle on a conclu l'entente mentionnée dans le communiqué publié après cette conférence.

**M. Finn:** Suite à cette réunion, il y en a eu une des sous-ministres fédéraux-provinciaux chargés des mêmes responsabilités, en février 1982, je crois. A l'occasion de cette réunion, le procureur général adjoint du Canada et le directeur du groupe SIT de l'époque, M. Gilson, qui est actuellement Solliciteur général adjoint ont tous deux présenté un rapport de l'état d'avancement et on en a discuté. Je crois que la présentation et l'étude de ce rapport ont duré une matinée de cette réunion de deux ou trois jours.

Suite à la volte-face du ministre avant la présentation du projet de loi à la Chambre des communes, il y a eu, et on avait prévu en fait, une autre réunion fédérale-provinciale des sous-ministres, réunion qui a eu lieu à Ottawa en juin et à l'ordre du jour de laquelle cette question figurait, et par la suite, au mois de juillet dernier, il y a eu une autre réunion des ministres.

Le processus de consultation et de discussion est permanent. De février 1982 à la date de la présentation du projet de loi en

[Text]

and the introduction of the bill in May of 1983, one would have to say that there was not active ongoing consultation with the provinces—for a variety of reasons, one of which was that the work of the SIT group and the work on the policy formulation by the government related to these issues was something which, quite frankly, took up all and more of the time of all of those involved. I cannot state, at least from personal experience, that there was consultation during this period of time. There has been following, and indeed the Solicitor General, immediately on the heels of the July meeting of this year, wrote to his provincial colleagues and again indicated at his officials—and, indeed, he himself, if that should be required—would certainly be available for ongoing discussions.

**Senator Godfrey:** I am confining myself purely to the period before the introduction of the bill in the House. Who made the decision—and if you do not feel you should answer these questions, please say so, because I can put them to the minister. I am just trying to get the facts, and then I will get the minister to comment.

Are you aware as to who made the decision that there should not be consultation and that, in effect, this agreement should not be carried out? There must have been a conscious decision made by someone at some point.

**Mr. Finn:** I am not aware of a particular conscious decision having been made. It is a question, I think, that really ought to be directed to the minister.

**The Chairman:** Senator Nurgitz, please.

**Senator Nurgitz:** It may be that this ground has already been covered, but I should like to go back to clause 14 and this matter of constituting threats to the security of Canada.

If, for example, the Province of Saskatchewan wanted to secede—constitutionally secede, although unilaterally—would that be considered a threat to the security of the country?

**Senator Buckwold:** Only if we get a hockey team.

**The Chairman:** Or if you don't get a hockey team.

**Senator Nurgitz:** If you get the hockey team, you are staying.

**Mr. Finn:** When you say “unilaterally”, senator, are you suggesting something in the nature of a unilateral declaration of independence, or something along those lines?

**Senator Nurgitz:** Yes. Is that a threat to the security of the country?

**Mr. Finn:** In my mind, the latter would be because it lies outside of the constitutional process and the constitutionally established system of government that we have in Canada.

**Senator Nurgitz:** Even though it might be the advocacy of that position by democratic process? For example, Senator Buckwold's party may run on a platform of secession—

[Traduction]

mai 1983, il faut dire qu'il n'y a pas eu de consultation avec les provinces—pour diverses raisons, entre autres parce que le travail du groupe SIT et le travail de formulation par le gouvernement de la politique s'appliquant à ces questions ne laissent franchement pas une minute libre aux participants. Je ne peux pas dire, du moins d'après mon expérience personnelle, qu'il y ait eu consultation pendant cette période. Il y en a eu plus tard, et en fait, le Solliciteur général, immédiatement après la réunion de juillet de cette année a écrit à ses collègues provinciaux pour les informer que ses fonctionnaires—et lui-même, au besoin—étaient prêts à poursuivre les discussions.

**Le sénateur Godfrey:** Je m'en tiens strictement à la période précédant la présentation du projet de loi à la Chambre. Qui a pris la décision—et si vous pensez que vous ne devriez pas répondre à ces questions n'hésitez pas à le dire, car je peux les poser au ministre. Je veux seulement connaître les faits, et je demanderai ensuite au ministre de les commenter.

Savez-vous qui a pris cette décision voulant qu'il n'y ait pas de consultations, et qu'en fait cette entente ne serait pas respectée? Quelqu'un doit avoir pris consciemment une décision à un moment donné.

**M. Finn:** Aucune décision n'a été prise consciemment que je sache. Je pense que c'est une question qui devrait vraiment s'adresser au ministre.

**Le président:** Sénateur Nurgitz, s'il vous plaît.

**Le sénateur Nurgitz:** Cette question a déjà été étudiée, mais j'aimerais revenir à l'article 14 à propos de menace à la sécurité du Canada.

Si, par exemple, la province de la Saskatchewan risque de se séparer, de se séparer constitutionnellement, mais unilatéralement, est-ce que cela serait considéré une menace à la sécurité du pays?

**Le sénateur Buckwold:** Seulement si elle n'obtient une équipe de hockey.

**Le président:** Ou si vous n'obtenez pas une équipe de hockey.

**Le sénateur Nurgitz:** Si vous obtenez une équipe de hockey, vous restez.

**M. Finn:** Quand vous dites «unilatéralement», sénateur, pensez-vous à quelque chose comme une déclaration d'indépendance unilatérale, ou quelque chose du genre?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui. Est-ce que cela est une menace à la sécurité du pays?

**M. Finn:** A mon avis, ce le serait dans le dernier cas, parce que c'est une façon de procéder qui n'est pas prévue dans la Constitution et le système constitutionnel de gouvernement établi au Canada.

**Le sénateur Nurgitz:** Même si cette position était adoptée par un processus démocratique? Par exemple, le parti du sénateur Buckwold pourrait faire campagne en faveur d'une sécession...



[Text]

**Senator Buckwold:** It might help.

**Senator Nurgitz:** Anything might help.

**Senator Godfrey:** You are giving him a good idea.

**Senator Nurgitz:** What I am driving at is that these threats do not have to be violent threats.

**Mr. Finn:** Not exclusively, senator, that is correct.

**Senator Buckwold:** Let's take an actual case. Two years ago a former leader of the Conservative Party in Saskatchewan—and he may have been leader at the time—decided that he was going to form a Unionist Party, along with one other member, which would advocate that the Province of Saskatchewan and the rest of western Canada join the United States—

**Senator Nurgitz:** I knew this would come back to haunt me.

**Senator Buckwold:** And he spoke his piece in the legislature in that regard—

**Senator Balfour:** As an independent member.

**Senator Buckwold:** Was he an independent member at the time? Had he resigned from the party? He was a former leader.

Is that a threat to Canada? Would that man be put under surveillance? Would his telephone be tapped?

**Mr. Finn:** I would have no hesitation in replying in the negative.

**Senator Godfrey:** He would not be put under surveillance?

**Mr. Finn:** No.

**The Chairman:** The distinction, surely, is that one is the urging of it in a legislature as a desirable part of a given program, an exercise in the democratic process—

**Senator Nurgitz:** Mr. Chairman, I thought that the answer that I got is that it does not matter whether it is a legislative program. I thought a unilateral declaration—

**The Chairman:** If I may, Senator Nurgitz, as I understood your first question, it was in relation to a government in place planning to secede, whereas the example that is given here is not a government in place planning to do it but a politician in a legislature advocating that this is that should be done.

**Senator Nurgitz:** But in reality in the Province of Québec we had a party that advocated, by democratic means, an independent sovereign state. There was a time when that party advocated that at a time when it was not in government, and if I understand Mr. Finn's answer correctly, he is saying that the breaking up of the country is a constitutional threat, or a threat to the constitution—

**Mr. Finn:** It may be.

**The Chairman:** By unconstitutional means.

**Mr. Finn:** That is precisely the point I was trying to get at. I have been asked this question before and I will give you the

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Ce serait peut-être utile.

**Le sénateur Nurgitz:** Tout peut aider.

**Le sénateur Godfrey:** Vous lui donnez une bonne idée.

**Le sénateur Nurgitz:** Je veux dire que ces menaces ne sont pas forcément violentes.

**M. Finn:** Pas exclusivement, sénateur, c'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** Prenons un cas réel. Il y a deux ans, un ancien chef du parti conservateur de la Saskatchewan—il était peut-être chef à l'époque—a décidé de fonder un parti unioniste avec un autre député, un parti qui préconisait que la Saskatchewan et le reste de l'Ouest du Canada se joignent aux États-Unis...

**Le sénateur Nurgitz:** Je savais que cela reviendrait me hanter.

**Le sénateur Buckwold:** Et il a fait un discours à l'assemblée législative à ce sujet...

**Le sénateur Balfour:** Comme député indépendant.

**Le sénateur Buckwold:** Était-il député indépendant à ce moment-là? Avait-il donné sa démission à son parti? Il était un ancien chef.

Est-ce que cela est une menace envers le Canada? Cet homme serait-il mis sous surveillance? Intercepterait-on ses communications téléphoniques?

**M. Finn:** Je n'hésiterais pas à dire que non.

**Le sénateur Godfrey:** Il ne serait pas mis sous surveillance?

**M. Finn:** Non.

**Le président:** La distinction vient sûrement du fait que dans ce cas l'incitation est faite à l'Assemblée législative et présentée comme une partie souhaitable d'un programme, il s'agit de l'exercice dans le processus démocratique...

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le président, je pensais qu'on m'avait répondu que le fait que cela fasse partie d'un programme législatif ne change rien. Je pensais qu'une déclaration unilatérale...

**Le président:** Si vous me permettez, sénateur Nurgitz, de la façon dont j'ai compris votre première question, il était question d'un gouvernement au pouvoir prévoyant se séparer, tandis que dans l'exemple donné ici, il ne s'agit pas de cela mais d'un politicien qui préconise la séparation dans une assemblée législative.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais nous avons eu en fait un parti, dans la province de Québec qui préconisait la formation d'un État souverain indépendant, par des moyens démocratiques. Le parti en question a déjà recommandé cela à l'époque où il n'était pas au pouvoir et si j'ai bien compris la réponse de monsieur Finn, il nous dit que la division du pays est une menace constitutionnelle, ou une menace à la Constitution...

**M. Finn:** Ce peut l'être.

**Le président:** Par des moyens anticonstitutionnels.

**M. Finn:** C'est précisément là où je veux en venir. On m'a déjà posé cette question et je vais vous dire la réponse que j'ai

[Text]

answer that I have given—and the minister has been asked the same question by members of the media and has given the same answer.

The advocacy of secession or separation by a political party in the advancement of the political process by constitutional means falls outside—and clearly outside—the mandate, even as described in this particular legislation.

A UDI, for example, of itself, unless the Constitution provides for that particular mechanism, is an unconstitutional means to achieve secession or separation. The question, however, does not end there—

**Senator Nurgitz:** But it is never within the constitutional means. We all belong to one country, and unless the people in the Centre Block agree with the people of a particular province, it will always be a unilateral declaration.

**Mr. Finn:** I had taken a unilateral declaration as a specific act at a particular point in time, and perhaps that is where I have misunderstood your question.

**The Chairman:** As did I. In your first question, Senator Nurgitz, I thought you were speaking of an actual act, such as the exchange of ambassadors, and that type of thing.

**Senator Flynn:** The line is very subtle. If you take the stand of the Parti Québécois, for example, they say they want a mandate from the people to negotiate separation but they then add that if the federal government does not want to negotiate, they will unilaterally declare independence.

All that they are doing now may, in the end, result in an unconstitutional way of getting out of Confederation, and at that point they would come under the definition of "threats to the security of Canada".

**Senator Frith:** And therefore you could gather information about pending meetings, or whatever.

**Senator Flynn:** That is the point. It is a very delicate matter. I am not saying that it can be easily resolved or clearly resolved.

**Mr. Finn:** No, I do not think it can be resolved very clearly. The question of the ability of the Constitution to adapt by way of Parliament speaking, by way of amendment or whatever, is a theoretical possibility, even today. If a particular province, by virtue of its own referenda or the will of the people within that province, were able to come within the constitutional fabric and framework in convincing Parliament and whatever other legislatures might be required that this is something that ought to be done, that to my mind clearly falls outside the mandate of the security service.

**Senator Flynn:** In any event, it is a very theoretical question, because Mrs. Campagnola says that the separatists are dead, thanks to Pierre Trudeau. So, that is the end of it.

**Mr. Finn:** I should add, Senator Nurgitz, that my comments are restricted very much to the concept which is elicited in paragraph (d) of the definition, the subversion aspect standing on its own.

[Traduction]

donné—et les médias ont posé la même question au ministre qui a fait la même réponse.

Si un parti politique préconise la sécession et la séparation par des moyens constitutionnels et selon le processus politique cette position ne relève—ne relève manifestement pas—du mandat du service, même de la façon dont il était décrit dans ce projet de loi.

Une déclaration unilatérale d'indépendance ne constitue pas en elle-même un moyen anticonstitutionnel de faire une sécession ou une séparation, à moins que la Constitution ne le prévoit. La question, toutefois, ne s'arrête pas là.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais ce n'est jamais par un moyen constitutionnel. Nous faisons tous partie d'un même pays et à moins que les gens de la partie centrale soient d'accord avec ceux des provinces, ce sera toujours une déclaration unilatérale.

**M. Finn:** J'avais compris une déclaration unilatérale comme un acte spécifique posé à un moment donné, et c'est peut-être là que je n'ai pas bien compris votre question.

**Le président:** Tout comme moi. Dans votre première question, sénateur Nurgitz, je pense que vous parliez d'action réelle, comme l'échange d'ambassadeurs et ce genre de choses.

**Le sénateur Flynn:** La distinction est très subtile. Si vous adoptez la position du parti québécois, par exemple, qui dit vouloir être mandaté par le peuple pour négocier la séparation mais qui ajoute que si le gouvernement fédéral ne veut pas négocier, il déclarera l'indépendance unilatéralement.

Tout ce qu'il fait maintenant est peut-être en fin de compte un moyen anticonstitutionnel de sortir de la Confédération et à ce moment-là il répondrait à la définition de «menace à la sécurité du Canada».

**Le sénateur Frith:** Et vous pouvez donc recueillir des renseignements au sujet des réunions ou de tout ce que vous voulez.

**Le sénateur Flynn:** Précisément, c'est une question très délicate. Je ne dis pas qu'on puisse facilement la trancher.

**M. Finn:** Non, je ne pense pas qu'on puisse la trancher. La possibilité que le Parlement puisse modifier la Constitution n'est que théorique, même aujourd'hui. Si une province, en vertu de son référendum ou de la volonté de la population de cette province pouvait dans le cadre de la Constitution convaincre le Parlement ou toute autre assemblée législative que c'est une chose qui devrait être faite, il s'agit alors d'une question qui de toute évidence ne relève pas, à mon avis, du Service de sécurité.

**Le sénateur Flynn:** En tout état de cause, c'est une question très hypothétique parce que madame Campagnola a dit que le séparatisme était mort, grâce à Pierre Trudeau. C'est donc fini.

**M. Finn:** Je devrais ajouter, sénateur Nurgitz, que mes commentaires s'en tiennent strictement au concept utilisé dans l'alinéa d) la définition, l'aspect subversion n'ayant pas besoin d'être justifié.



*[Text]*

The difficulty, if I might just go on, in a number of these examples is in being able to draw a clear line between what may appear on the face to be a threat which is caught by paragraph (d) exclusively—

**Senator Frith:** Paragraph (d) of what?

**Mr. Finn:** Of the definition of "threat"—which, by a particular action, may find itself under paragraph (c), for example, an act of political violence or terrorism.

**Senator Nurgitz:** I would like to keep terrorism out of it. That is easy.

**Mr. Finn:** One could restrict my comment to political violence which is purely domestic.

**The Chairman:** I do not know whether there is a distinction fine in fact but broad in law, as the famous phrase puts it, between a public figure arguing, in the course of an election campaign or whatever, that UDI should be considered and a responsible officer of government, or of a political party with political power, actually planning the announcement that UDI—which, by definition, is a sudden act—has occurred.

It seems to me that there is quite a substantial distinction to be drawn between those two acts.

**Senator Frith:** When you say "acts", you are not talking about statutes; rather, you are speaking of actions or activities.

**The Chairman:** A distinction between those two activities, yes. I suggest that clause 2(d), taken in combination with subclause 14(1), provides the test. The balance on the first is pushed by subclause 14(1) toward it being legal debate and lawful dissent, and the balance on the other pushes it toward undermining by covert unlawful acts the constitutionally established system of government.

**Senator Frith:** But we have the words "or intended", Mr. Chairman.

**Senator Kelly:** It could be resolved by deleting from paragraph (d) the words "directed toward undermining by covert unlawful acts, or", with the paragraph then reading:

(d) activities directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow—

Clearly, the discretion then would be totally in the hands of the director. It would seem to me that he would be bound, when he had a sense that this may be happening—for example, the example that is being used—in a given province in the country, to at least test the waters to determine how far this thing has gone along. It is idle to say he wouldn't.

**Mr. Finn:** Subject, of course, Senator Kelly, to the application of subclause 14(3), which quite clearly is an override.

**Senator Kelly:** Oh, you have some more overrides. It is a worrisome word.

**Mr. Finn:** Another check and balance, if you will, in the process.

*[Traduction]*

Si vous me permettez de poursuivre un instant, ce qui est difficile dans certains de ces exemples c'est de tirer un trait entre ce qui semble à première vue une menace, qui relève exclusivement de l'alinéa d) . . .

**Le sénateur Frith:** L'alinéa d) de quoi?

**M. Finn:** De la définition de «menace» . . . qui en vertu d'une certaine action, peut relever de l'alinéa c), par exemple, un acte de violence ou de terrorisme en vue d'atteindre un objectif politique.

**Le sénateur Nurgitz:** J'aimerais qu'on n'y mêle pas le terrorisme. C'est facile.

**M. Finn:** On pourrait restreindre mon commentaire à la violence politique strictement intérieure.

**Le président:** Je ne sais pas s'il n'y aurait pas une distinction très fine de fait mais très large de droit entre un homme public qui préconise au cours d'une campagne électorale ou ailleurs qu'on devrait envisager une déclaration unilatérale d'indépendance et un agent responsable du gouvernement ou d'un parti politique qui planifie effectivement d'annoncer qu'une déclaration unilatérale d'indépendance—ce qui par définition est un acte soudain—a été faite.

Il me semble qu'il y a toute une distinction à faire entre ces deux actes.

**Le sénateur Frith:** Quand vous dites «actes», vous ne parlez pas des lois; vous parlez plutôt d'action ou d'activités.

**Le président:** Une distinction entre ces deux activités, oui. Je dirais que l'alinéa 2d) et le paragraphe 14(1) pris ensembles fournissent le critère. La fin du premier est remplacé par le paragraphe 14(1) lorsqu'il s'agit de débat licite et de désaccord légal et le reste de l'autre s'il s'agit en fait des activités cachées et illicites visant à saper le régime de gouvernement.

**Le sénateur Frith:** Mais nous avons le mot «visent», monsieur le président.

**Le sénateur Kelly:** On pourrait régler la question en supprimant du paragraphe d) les mots «des activités qui, par des actions cachées et illicites visent à saper» et le paragraphe se lirait alors:

d) Les activités dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement . . .

Ainsi, la distinction serait clairement entièrement laissée au directeur. Il me semble qu'il serait ainsi tenu, quand il aurait l'impression que c'est cela qui se passe—par exemple, l'exemple donnée—dans une province du pays, d'aller vérifier jusqu'où les choses sont allées. Il va sans dire qu'il ne le ferait pas.

**M. Finn:** Sous réserve, bien sûr, sénateur Kelly des dispositions du paragraphe 14(3) qui l'emportent, de toute évidence.

**Le sénateur Kelly:** Vous avez encore des dispositions qui l'emportent. C'est une source de problèmes.

**M. Finn:** Un autre mécanisme de frein et de contre-poids si vous voulez.

## [Text]

**Senator Godfrey:** To get back to Senator Pitfield's distinction as between the individual in Parliament and the actual declaration, isn't what the legislator says intended ultimately to lead to—

**The Chairman:** No. He is simply saying to his colleagues what it is he feels should be done.

**Senator Godfrey:** Well, he sure as hell wants to tell them that it will lead to the overthrow of the government and a unilateral declaration of independence, or it could be so argued, anyway.

**Senator Kelly:** It leads toward secession.

**The Chairman:** If we cannot think and we cannot debate those courses of actions, then it seems to me that this would be an undesirable restriction on democracy. There is, in the nature of international affairs—and we see it across the spectrum of the international scene over the last twenty years—the fact that a political movement in power, or even that is close to power, can effect, by a dynamic move—actually effect in the sense of secure or obtain—a change.

The act of declaring UDI, or the act, even, of conspiring to declare UDI, I have no trouble with. I do have trouble, however, with saying that someone in a legislature—or, for that matter, on a street corner—could not propose that this is what we should do.

**Senator Frith:** I do not think anyone has any trouble with the first part of paragraph (d). As Senator Kelly pointed out, that is the part that deals with activities directed toward "undermining by covert unlawful acts". As long as you taint it with that conspiracy, I do not think anyone has any trouble with it. But when you go to the other part, because it reads "or" not "and"—"or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada"—there we have the difficulty. That is what McDonald called revolutionary subversion, or something like that.

To complete the case, I think what Senator Godfrey is saying is that if, for example, someone in Alberta stands up and says that the best thing for Alberta is to declare that it is a separate state and that that is what he thinks it ought to do, that individual falls under this clause.

Someone may respond that that cannot be done constitutionally, to which this individual could very well reply that he thinks it can, and on goes the debate. That individual may very well take the position that it can be done constitutionally, and he makes no secret of the fact that he represents a group whose object it is to achieve that, which group holds meetings, and so on. It may be called the AUDIA, the Alberta Unilateral Declaration of Independence Association. In other words, there would be nothing covert about it at all. He makes no secret of the fact that the meetings of the group are held at a given address in Calgary, a given address in Edmonton, or wherever. In other words, it is all straight up. There is nothing covert about it at all.

Once that individual stands up and makes that statement, is that an activity "directed toward or intended ultimately to lead

## [Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Pour en revenir à la distinction que le sénateur Pitfield a faite entre le député au Parlement et la déclaration réelle, n'est-ce pas là ce que le législateur appelle but ultime...

**Le président:** Non. Il ne fait que dire à ses collègues ce qui devrait être fait, à son avis.

**Le sénateur Godfrey:** Et bien, il voudrait bien leur dire que cela aboutira en fin de compte au renversement du gouvernement et à une déclaration unilatérale d'indépendance, où on pourrait le faire valoir, de toutes façons.

**Le sénateur Kelly:** Le but ultime est la secession.

**Le président:** Si on ne peut penser à ces possibilités et en débattre, il me semble que ce serait apporter une contrainte non souhaitable à la démocratie. De par la nature même des affaires internationales—et nous le constatons en voyant ce qui s'est passé sur la scène internationale au cours des vingt dernières années—qu'un mouvement politique au pouvoir, ou même prêt du pouvoir, peut provoquer un changement par une action dynamique.

L'action de déclarer l'indépendance unilatéralement ou même celle de conspirer dans ce but, ne me pose aucun problème. Il m'est difficile, toutefois, de dire qu'une personne ne peut pas préconiser cela, que ce soit dans une assemblée législative ou quant à cela sur un coin de rue.

**Le sénateur Frith:** Je ne pense pas que la première partie de l'alinéa d) présente des difficultés pour qui que ce soit. Comme le sénateur Kelly l'a fait remarquer, c'est la partie concernant les activités qui, «par des actions cachées et illicites, visent à saper». Tant qu'on en fait une conspiration, je pense que cela ne présente pas de difficultés. Mais quand on arrive à l'autre partie, car on dit «ou» et non «et»—«ou dans le but immédiat est sa destruction ou son renversement... (le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada)»—nous rencontrons des difficultés. C'est ce que la Commission McDonald a appelé la subversion révolutionnaire, ou quelque chose du genre.

Pour compléter l'argumentation, je pense que le sénateur Godfrey dit que si, par exemple, quelqu'un prend la parole en Alberta et déclare que le mieux pour la province est de déclarer la séparation et qu'il estime que c'est ce qu'on devrait faire, son action relève de cette disposition.

Quelqu'un peut répondre que cela ne peut être fait constitutionnellement, ce à quoi la personne pourrait très bien dire qu'elle pense que oui, et le débat se poursuivrait. Cette personne pourrait très bien faire valoir que c'est constitutionnellement possible et n'a pas caché qu'il représentait un groupe dont la séparation est le but ultime, un groupe qui se réunit, etc. On pourrait l'appeler l'ADUIA, l'association pour la déclaration unilatérale de l'indépendance de l'Alberta. Autrement dit, il n'y aurait absolument rien de caché. Il ne cache pas que les réunions du groupe ont lieu à une certaine adresse, à Calgary, à Edmonton ou ailleurs. Autrement dit, rien n'est dissimulé. Il n'y a absolument rien de caché.

Une fois cette déclaration faite est-ce qu'on peut dire qu'il s'agit d'une activité qui vise à saper le régime de gouvernement



[Text]

to the destruction or overthrow of the constitutionally established system of government in Canada?»

**Senator Balfour:** The same sort of activity goes on in Hyde Park every Sunday.

**The Chairman:** Isn't that to revert to the discussion that we had at our meeting a month ago at which it was suggested that the sense of violence that was desirable for overthrow was missing.

**Senator Frith:** That is what I mentioned then. Under the old section 7(b) of the Immigration Act, an immigration officer would refuse admission to someone because he or she was a member of the Communist Party; but he did not say that that was the reason; rather, he said that it was because he or she was a member of an association or organization that advocated the *violent* overthrow of the constitutionally established system of government. The word "violent" is not included here.

Yes, it is reverting to the same issue—and maybe all we are doing is underlining it. What we are finding, Mr. Chairman, it seems to me, is that we are gradually starting to highlight or put in neon the issues that are going to concern us with regard to many of these things.

**Senator Godfrey:** It is a drafting problem, isn't it?

**Senator Frith:** Do you find the word "violent" troublesome, Mr. Finn?

**Mr. Finn:** No, I do not, senator. In fact, I would argue that if one goes to a dictionary definition of "destruction or overthrow" one will find a clear expression of violence. It may be a drafting problem. It would not worry me if the word "violent" were part of it.

**Senator Frith:** Without supporting the suggestion, if it read "the violent overthrow" or "the overthrow by violence"—which is what I think the wording was—you would not view that as something that would be an undesirable imposition on your powers if you were the director?

**Mr. Finn:** No, I would not view it as such, provided of course that the first part of the definition remained either intact or suitably amended; that is, that part of it which talks about the covert unlawful activities.

**Senator Frith:** Oh yes, that has to stay; absolutely.

**Senator Godfrey:** If the dictionary definition of "overthrow" has an element of violence in it, then you could hardly object if we were to recommend that the word be included. We do not want to have to send everybody to the Oxford dictionary to find out whether it includes an element of violence.

**The Chairman:** Senator Flynn.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I am interested in the reference by Mr. Finn to the check provided in subclause 14(3), which reads:

[Traduction]

constitutionnellement établi au Canada ou dans le but immédiat ou ultime de sa destruction ou de son renversement?

**Le sénateur Balfour:** C'est un genre d'activité qu'on peut voir à Hyde Park tous les dimanches.

**Le président:** N'en revient-on pas à la discussion que nous avons eu à la réunion du mois passé lorsqu'on a fait valoir qu'il n'y avait pas de violence nécessaire pour utiliser le mot renversement.

**Le sénateur Frith:** C'est ce que j'ai dit à ce moment-là. Aux termes de l'ancien alinéa 7(b) de la Loi sur l'Immigration, un agent de l'immigration refuserait d'admettre quelqu'un parce qu'il ou elle fait partie du parti communiste; mais il n'a pas dit que c'était la raison. Il a plutôt fait valoir que c'est parce qu'il ou elle était membre d'une association ou d'un organisme qui préconisait le renversement *par la violence* du régime de gouvernement constitutionnellement établi. Le mot «violence» n'est pas utilisé ici.

Oui, on en revient à la question—et peut-être que ce n'est que pour la souligner encore une fois. Nous constatons maintenant, monsieur le président, il me semble, que nous commençons à mettre graduellement en lumière, ou à illuminer les questions qui nous préoccupent vis-à-vis d'un grand nombre de ces choses.

**Le sénateur Godfrey:** C'est un problème de rédaction, n'est-ce pas?

**Le sénateur Frith:** Trouvez-vous le mot «violence» gênant, monsieur Finn?

**M. Finn:** Non, sénateur. En fait, je dirais que si on consulte la définition de «destruction» ou «renversement» sur le dictionnaire on trouve un sens évident de violence. C'est peut-être un problème de rédaction. Je n'ai aucune objection à ce qu'on y utilise le mot «violence».

**Le sénateur Frith:** A l'encontre de la suggestion, si on écrivait «le renversement violent» ou «le renversement par la violence»—ce qui était la formule utilisée, je pense—vous ne verriez pas cela comme limitant trop vos pouvoirs, si vous étiez le directeur?

**M. Finn:** Non, je ne le verrais pas comme cela, à condition, bien sûr, que la première partie de la définition demeure telle quelle ou soit convenablement modifiée; c'est-à-dire la partie où il est question d'activités cachées et illicites.

**Le sénateur Frith:** 'Oh oui, cette partie doit rester; absolument.

**Le sénateur Godfrey:** Si, d'après la définition du dictionnaire, le mot «renversement» a une connotation de violence, vous pourriez difficilement vous opposer à ce que nous recommandions d'ajouter le mot. Nous ne voulons pas renvoyer tout le monde au dictionnaire d'Oxford pour savoir s'il y a connotation de violence.

**Le président:** Sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je m'intéresse au renvoi de monsieur Finn au mot «frein» prévu par le paragraphe 14(3) qui se lit comme suit:

*[Text]*

(3) Nothing in this Act authorizes the Service to investigate the affairs or activities of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent.

If I remember correctly, when the War Measures Act was proclaimed in 1970, the regulations adopted provided that anyone who had been a member of the FLQ was guilty of an offence. In other words, it provided for a retroactive offence.

If the War Measures Act were in place, you could forget about subclause 14(3) in that you could merely proclaim the War Measures Act.

Would you agree with that?

**Mr. Finn:** I just do not know, senator, from a legal point of view, whether the proclamation of the War Measures Act would have the effect, without being explicit, to override subclause 14(3). I do not think it would, frankly.

**Senator Flynn:** It did in 1970, and we are not in any way amending the War Measures Act through this legislation.

**Mr. Finn:** No, senator, we are not.

**The Chairman:** It would be the Order in Council passed under the War Measures Act.

**Senator Flynn:** Yes. The Order in Council made under the War Measures Act in 1970 made it an offence to have been a member of the FLQ. Merely a member!

**Mr. Finn:** Yes. What I am saying, Senator Flynn, is that in the absence of a specific reference in the Order in Council—and this itself might not be legal—to override subclause 14(3), I do not think it would.

**Senator Flynn:** That may be, but if the government were to do what it did in 1970, that would be the effect.

**Mr. Finn:** If that is the case, then it is also true today.

**Senator Flynn:** That is why I am afraid. That guarantee is very thin.

**Mr. Finn:** And that is irrespective of the Charter implications of such actions on the part of Parliament as well, I would think.

**Senator Flynn:** The War Measures Act even overrides the Charter.

**The Chairman:** If the War Measures Act were proclaimed, you could dispense with this entire bill.

**Senator Flynn:** That is what I say.

**The Chairman:** No provisions in this legislation, barring a repeal of the application of the War Measures Act, would be...

**Senator Flynn:** I agree with that, but I think we should look at that in the context of the existence of the War Measures

*[Traduction]*

(3) La présente loi n'autorise pas le Service à enquêter sur une personne ou un groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation de désaccord.

Si je me souviens bien, quand on a proclamé la Loi sur les mesures de guerre, en 1970, le règlement adopté prévoyait que quiconque avait fait partie du FLQ était coupable d'une infraction. Autrement dit, il prévoyait une infraction rétroactive.

Si la Loi sur les mesures de guerre était en vigueur, vous pourriez ne pas tenir compte du paragraphe 14(3) en ce sens qu'il vous suffirait de proclamer la Loi sur les mesures de guerre.

Êtes-vous d'accord sur ce point?

**M. Finn:** Je ne sais pas, sénateur, si du point de vue juridique la proclamation de la Loi sur les mesures de guerre aurait pour effet, sans que ce soit explicitement mentionné d'annuler le paragraphe 14(3). Franchement, je ne le pense pas.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce qui est arrivé en 1970, et ce projet de loi ne modifie en aucune façon la Loi sur les mesures de guerre.

**M. Finn:** Non, sénateur, nous ne le modifierons pas.

**Le président:** Ce serait le Décret du Conseil adopté en vertu de la Loi sur les mesures de guerre.

**Le sénateur Flynn:** Oui. Le Décret du Conseil adopté en 1970 en vertu de la Loi sur les mesures de guerre faisait une infraction du seul fait d'avoir été membre du FLQ. Seulement membre!

**M. Finn:** Oui. Ce que je dis, sénateur Flynn, c'est qu'en l'absence d'une disposition du Décret du Conseil qui annulerait spécifiquement le paragraphe 14(3)—ce qui ne serait peut-être pas légal en soi, je ne pense pas que le paragraphe serait annulé.

**Le sénateur Flynn:** Peut-être, mais si le gouvernement faisait ce qu'il a fait en 1970, c'est ce qui arriverait.

**M. Finn:** Dans ce cas c'est encore vrai aujourd'hui.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que je crains. Cette protection est très mince.

**M. Finn:** Et cela ne tient pas compte des ramifications qu'une telle action de la part du gouvernement aurait également sur la Charte, je dirais.

**Le sénateur Flynn:** La Loi sur les mesures de guerre l'emporte même sur la Charte.

**Le président:** Si la Loi sur les mesures de guerre était proclamée, vous pourriez oublier tout ce projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que je dis.

**Le président:** Aucune disposition de ce projet de loi, mise à part une annulation de l'application de la Loi sur les Mesures de guerre ne pourrait...

**Le sénateur Flynn:** Je suis d'accord, mais je pense que nous devrions tenir compte de l'existence de la Loi sur les mesures



[Text]

Act and the possibility of that act being invoked, as it was on previous occasions.

**Mr. Finn:** I understand what you are saying.

**Le sénateur Riel:** Sénateur Flynn, la Loi des mesures de guerre dont vous parlez, est-ce que ça n'exige pas, pour entrer en vigueur, l'assentiment du Parlement?

**Le sénateur Flynn:** Non.

**Le sénateur Riel:** Quand ils l'ont invoqué en 1970, qu'est-ce qui est arrivé? Il n'y a pas eu un vote du Parlement?

**Le sénateur Flynn:** Non, non. Subséquemment, on a passé une loi spéciale—qui a été temporaire—où on incluait à peu près textuellement les règlements adoptés par le gouvernement en vertu de la Loi des mesures de guerre. Si vous voulez, on a confirmé par voie d'incitation, subséquemment, mais ça a pris plusieurs mois avant que la confirmation et tout ce que la confirmation comportait soit confirmé par une loi du Parlement.

**The Chairman:** But isn't there a provision now that requires, if a certain number of Members of Parliament so request, for repeal within a certain number of days—

**Senator Flynn:** If Parliament were to do that, I do not know what would happen—unless it were amended.

**The Chairman:** In section 6(2) it reads:

A proclamation declaring that war, invasion or insurrection, real or apprehended, exists shall be laid before Parliament forthwith after its issue, or, if Parliament is then not sitting, within the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting.

And then there is a provision for an opportunity for debate and a revocation.

**Senator Flynn:** I do not know whether that was in force at that time.

**Senator Frith:** It does not say that it is not in the meantime in effect.

**The Chairman:** Quite the contrary, it is.

**Senator Godfrey:** But the subsequent act confirming the War Measures Act also had a "notwithstanding" clause, did it not, in relation to the Bill of Rights. In other words, it even eliminated the Bill of Rights.

**Senator Flynn:** Oh yes, because it confirmed the provision that made it an offence to have been a member of the FLQ.

**The Chairman:** This is all shades of the legislation when the Communist Party was similarly proscribed.

**Senator Flynn:** Yes.

**The Chairman:** Senator Buckwold, please.

**Senator Buckwold:** I am one who worries a little bit about innocuous clauses, and in that regard I want to discuss with you subclause 14(2). Subclause 14(2) reads:

(2) Nothing in this Act restricts the Service from remaining informed about the political, economic and social

[Traduction]

de guerre et de la possibilité qu'elle puisse être invoquée, comme c'est arrivé dans le passé.

**M. Finn:** Je comprends ce que vous dites.

**Senator Riel:** Isn't it necessary, Senator Flynn, for the War Measures Act to receive Parliamentary assent before taking effect?

**Senator Flynn:** No.

**Senator Riel:** What happened in 1970 when the Act was invoked? Wasn't there a vote in Parliament?

**Senator Flynn:** No, no. A special and temporary Act was subsequently adopted which included, almost word for word, rules the Government had adopted under the War Measures Act. In other words, it was subsequently confirmed by it took several months before that confirmation, and everything that it included, was confirmed by Parliament.

**Le président:** N'y a-t-il pas présentement une disposition qui, si un certain nombre de députés l'exigent, permet l'abrogation, dans un certain nombre de jours...

**Le sénateur Flynn:** Si le Parlement agissait ainsi, je l'ignore ce qui se produirait—à moins qu'il y ait amendement.

**Le président:** L'article 6(2) dit:

Une proclamation déclarant qu'il existe une guerre, invasion, insurrection, réelle ou appréhendée, doit être présentée au Parlement immédiatement après sa publication ou, si le Parlement n'est pas alors en session, dans les quinze premiers jours où le Parlement siège par la suite.

La Loi prévoit également la possibilité d'un débat et d'une révocation.

**Le sénateur Flynn:** J'ignore si cette disposition existait à l'époque.

**Le sénateur Frith:** Rien ne dit qu'entretemps, la Loi n'est pas en vigueur.

**Le président:** Bien au contraire, elle l'est.

**Le sénateur Godfrey:** Mais le texte de loi subséquent qui confirmait la Loi sur les mesures de guerre ne contenait-il pas une disposition «nonobstant» par rapport aux droits de la personne? En d'autres mots, elle éliminait même les droits de la personne.

**Le sénateur Flynn:** Oui, parce qu'elle confirmait la disposition selon laquelle avoir été membre du FLQ constituait une infraction.

**Le président:** On y retrouve les mêmes dispositions que lors de l'adoption du projet de loi bannissant le Parti communiste.

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le président:** Sénateur Buckwold.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis de ceux qui s'inquiètent quelque peu des articles inoffensifs et c'est pourquoi j'aimerais discuter avec vous du paragraphe 14(2). On y lit:

(2) La présente loi n'a pas pour effet d'empêcher le Service de se tenir au courant de la conjoncture politique,

[Text]

environment within Canada and matters affecting that environment.

Would you go into some detail as to what you really mean by that. I think we have a general idea of what you might be looking at. Would that leave loopholes in the legislation which would allow the service to start looking at individuals so as to decide on the environment, or getting information about organizations to involve the environment, and use this subclause as a means of carrying out activities that otherwise might not be legal within the system?

**Mr. Finn:** No, senator. The intention of subclause 14(2) is not to provide a separate investigatory authority apart from subclause 14(1), which requires the threshold being met that a particular activity constitutes a threat to the security of Canada as defined in clause 2.

Subclause 14(2) is designed to be the authority for the service to collect, if you will, retain, and to analyze open-source information—

**Senator Buckwold:** It doesn't say that.

**Mr. Finn:** It says so only by interpretation. Those are not the words used, of course. But that is clearly the intention of subclause 14(2). It is not intended, either, that clause 22, the warrants clause, apply to clause 14. In fact, although I do not have it in my head this afternoon, there has been a legal argument presented to me as to why the warrants clause would not apply to subclause 14(2) in any event. I am at a deficiency this afternoon in respect of having that in my mind.

**Senator Buckwold:** We could have some legal authority saying that the warrants clause should apply to subclause 14(2), and that is the problem.

I can understand subclause 14(2) being the reading of all of the local newspapers, the digesting of the radio and television programs and reporting on the political climate, and the kinds of things that people do all the time—and I suppose, in itself, this is what I refer to as an innocuous aspect. But to get that information, you might be inclined to go even further?

**Senator Frith:** The question is not whether the warrants clause applies, although that is one way of putting it; it is whether the service can use intrusive techniques. That is what you are talking about.

**Mr. Finn:** The opinion is clearly that we cannot.

**Senator Frith:** The opinion you have is that the service cannot use intrusive techniques for that purpose?

**Mr. Finn:** That is correct, senator, and also there is no intention to do so.

**Senator Flynn:** The question is whether you need that subclause at all.

**Mr. Finn:** I think that is the question, yes.

**Senator Buckwold:** That is what I was leading up to.

**The Chairman:** We will add that to the list of clauses that are open to redrafting.

[Traduction]

économique et sociale du Canada et des événements qui peuvent influencer sur celle-ci.

Pourriez-vous me détailler ce que vous voulez dire. Nous avons probablement une idée générale de la situation. Cette disposition ne créerait-elle pas des échappatoires qui permettraient au Service de se renseigner sur des personnes pour décider de la conjoncture ou d'obtenir des renseignements au sujet d'organismes pour y inclure la conjoncture et utiliser ce paragraphe de façon à poursuivre des activités qui autrement seraient illégales?

**M. Finn:** Non, sénateur. Le but du paragraphe 14(2) n'est pas de permettre la création d'une entité séparée en plus de ce que prévoit le paragraphe 14(1) qui exige qu'on atteigne le point qui permet d'établir qu'une activité donnée constitue une menace à la sécurité du Canada tel que définie à l'article 2.

Le paragraphe 14(2) veut permettre au Service de recueillir, si vous préférez, de conserver et d'analyser des renseignements d'accès public...

**Le sénateur Buckwold:** Il ne le précise pas.

**M. Finn:** Oui, mais uniquement en interprétant le texte. Ce ne sont pas les mots réels, mais c'est clairement l'intention du paragraphe 14(2). Le projet ne prévoit pas non plus que l'article 22 qui a trait aux mandats s'applique à l'article 14. De fait, bien que je ne me souvienne pas du détail, on nous a soumis un argument pour nous indiquer pourquoi l'article relatif aux mandats ne s'appliquerait pas au paragraphe 14(2). Mais je ne peux, cet après-midi, me le rappeler.

**Le sénateur Buckwold:** Il pourrait se trouver un expert juridique pour affirmer que l'article sur les mandats s'applique au paragraphe 14(2); c'est là le problème.

Je comprends que le paragraphe 14(2) puisse signifier la lecture des journaux locaux, l'absorption d'émissions de radio et de télévision et la rédaction de rapports sur le climat politique et sur ce que font les gens en tout temps; je suppose que c'est ce que j'appelle un aspect inoffensif. Mais pour obtenir ces renseignements, vous pourriez vouloir aller plus loin?

**Le sénateur Frith:** Bien que ce soit une façon de voir les choses, la question n'est pas de savoir si l'article relatif aux mandats s'applique, mais plutôt de savoir si le Service peut recourir à des techniques indiscrètes. C'est ce dont nous parlons.

**M. Finn:** L'opinion générale c'est que nous ne le pouvons pas.

**Le sénateur Frith:** Cette opinion dit-elle que le Service ne peut pas recourir, à cette fin, à des techniques indiscrètes?

**M. Finn:** C'est exact, sénateur, et nous n'avons pas, non plus, l'intention d'y recourir.

**Le sénateur Flynn:** On peut alors se demander si le paragraphe est vraiment nécessaire.

**M. Finn:** Je crois que c'est là toute la question.

**Le sénateur Buckwold:** C'est là où je voulais en venir.

**Le président:** Nous allons l'ajouter aux articles qui commandent une nouvelle formulation.



*[Text]*

**Mr. Finn:** The subclause, frankly, in many respects, is only in response to some of the criticism that was levied at the existing security service for not having, at a point in time, at least in the opinion of the McDonald Commission, kept itself abreast of social, political, economic and other developments in the country. We wanted to make it clear that no one could say that this is not something that the service ought to be doing, and in fact it would support the direction, if you will, of the director or of the minister of the government to say that, yes, this is something that is appropriate for the service to be doing, because if it does not have the knowledge and understanding, it makes it rather more difficult to make the kind of important and discreet judgments that are required under subclause 14(1) and in relation to threats to the security of Canada.

I think the point Senator Flynn makes is a very good point. It may not be required.

**Senator Buckwold:** It seems so fundamental.

**Mr. Finn:** It does, senator; but, by the same token, things which seemed fundamental in the past were subject to severe criticism. In a sense, we are, I suppose, trying to be as careful as we possibly can, and perhaps overly so.

**Senator Frith:** No doubt we will be hearing from you from time to time, Mr. Finn, and I think it would be a good idea if you were to concentrate on showing us why, without that clause, you cannot do all of the jobs that you are convincing us you need to do.

**Mr. Finn:** I think that is fair.

**The Chairman:** Similarly, I think we agreed that clause 12 was one which, on its face, seemed to go very far and which you suggested might be redrafted.

**Mr. Finn:** Yes. We have taken a very close look at clause 12. I think we realized very early in the game that clause 12 does not quite say what we wanted it to say, and we will be looking at that extremely carefully, with a view to redrafting.

**The Chairman:** Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** My memory is not that great, but I am not sure now as to whether we discussed Part IV in the previous meeting.

**Mr. Finn:** We did very briefly, senator.

**Senator Godfrey:** We are going to be having Mr. McMurtry here next week, and I understand that one of the objections of the provincial Attorneys Gen is the so-called power grab under Part IV.

Isn't that what they call it?

**Mr. Finn:** I have heard that expression, yes.

**Senator Flynn:** Not for the first time.

**Senator Godfrey:** I would like you to comment on the reason why you decided you have to have the consent of the Attorney Gen for offences arising out of a threat to the security of Canada.

I can guess as to the reason, but could you give us the thinking behind that decision.

*[Traduction]*

**M. Finn:** À plusieurs égards, ce paragraphe ne constitue vraiment que la réponse à une certaine critique formulée contre l'actuel service de sécurité qui n'a pas, du moins de l'avis de la Commission McDonald, tenté de se tenir au fait du climat social, politique, économique du pays et des autres développements. Nous voulions nous assurer que personne ne pourrait dire que ce n'est pas là l'une des tâches du Service; de fait, le Service respecterait les directives du directeur ou du ministre pour affirmer que c'est là une tâche appropriée parce que, s'il n'a pas ces connaissances et cette compréhension, il lui sera fort difficile de poser les jugements importants et discrets qu'on exige de lui au paragraphe 14(1) par rapport aux menaces à la sécurité du Canada.

Je crois que le point du sénateur Flynn s'impose; le paragraphe n'est peut-être pas nécessaire.

**Le sénateur Buckwold:** Mais il semble si fondamental.

**M. Finn:** C'est exact, sénateur, mais du même coup, on a souvent critiqué sévèrement dans le passé des points qui semblaient fondamentaux. Nous tentons probablement d'être aussi prudents que possible, mais peut-être le sommes-nous trop.

**Le sénateur Frith:** Nous vous reverrons sans doute, monsieur Finn; il serait peut-être bon que vous vous arrétiez à nous démontrer pourquoi, sans cet article, vous ne pourriez vous acquitter de toutes ces tâches que, vous voulez nous en convaincre, vous avez à accomplir.

**M. Finn:** Je crois que c'est juste.

**Le président:** Je crois que nous sommes tombés d'accord pour dire que l'article 12, à première vue, semble aller très loin et qu'il, à votre avis, pourrait être restructuré.

**M. Finn:** Exact. Nous nous sommes penchés très attentivement sur l'article 12. Je crois que nous avons constaté, très tôt, que l'article 12 ne dit pas tout à fait ce que nous voulions lui faire dire; nous nous y pencherons encore une fois, en vue de le modifier.

**Le président:** Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Ma mémoire me fait légèrement défaut et je ne suis pas très certain si nous avons discuté de la Partie IV lors de la réunion précédente.

**M. Finn:** Nous l'avons survolée, sénateur.

**Le sénateur Godfrey:** M. McMurtry sera ici la semaine prochaine. Je crois comprendre que l'une des objections des procureurs généraux des provinces a trait à cette présumée course au pouvoir en vertu de la Partie IV.

N'est-ce pas ainsi qu'on l'appelle?

**M. Finn:** C'est une expression que j'ai déjà entendue.

**Le sénateur Flynn:** Et pas uniquement une fois.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais que vous nous disiez pourquoi vous avez décidé de demander l'assentiment du procureur général pour les infractions qui découlent de menaces à la sécurité du pays.

Je peux deviner, mais j'aimerais que vous nous disiez ce qui a amené cette décision.

[Text]

**Mr. Finn:** I will, of necessity, be extremely brief on that, senator. Dr. MacGuigan will be before you next week—

**Senator Godfrey:** Yes, but after Mr. McMurtry's attendance.

**Mr. Finn:** As I understand it, the reason for that was to make clear that there was primary but yet concurrent jurisdiction in the Attorney Gen of Canada to prosecute offences arising out of threats to the security of Canada. This way of drafting made that issue quite clear; that is, that the primary responsibility to prosecute would vest in the Attorney Gen of Canada, whereas there is some doubt, at least in the minds of some, as to whether that primary jurisdiction exists at present.

I cannot go beyond that because it requires, frankly, the expression of legal opinion, and I do not have the capacity today to give that.

**Senator Godfrey:** Can you give us the thinking as to why you feel that the Attorney Gen should be the one. I can guess at some, but what was your thinking behind it?

**Mr. Finn:** The Attorney Gen as opposed to the Solicitor General, you mean?

**Senator Godfrey:** No, as opposed to the Attorneys Gen of the provinces. For example, is it because there may be occasions when, because of security, you do not want them to prosecute? There must have been some thinking behind it.

**Mr. Finn:** Yes, I understand now. The reasoning lying behind that is that Part IV of the bill defines and deals with national security related offences, and these are offences which, in the view of the government, constitute matters which should be not only investigated but prosecuted by the federal authority rather than the provincial authority. But by virtue of the operation of the Criminal Code and by virtue of constitutional precedent, the Attorneys Gen at the provincial level have viewed for a very long time that this fell exclusively within their jurisdiction and powers as provincial Attorneys Gen.

As I understand it, the federal authority has never accepted that view, or has not for a long time, and Part IV in that context is intended to clarify the legal debate, if I can put it that way. But clearly the offences to be prosecuted under Part IV of the bill would be national security related offences, offences which arise out of conduct which otherwise constitutes a threat to the security of Canada—for example, the Altikat murder here in Ottawa a year ago; for example, an espionage case.

**Senator Godfrey:** But again why do they want to do it? What advantage is there in the Attorney Gen of Canada doing it?

And a second question is, are there other precedents? Under the Narcotics Control Act, prosecutions are all handled by the federal government. Are there other precedents where that is done?

[Traduction]

**M. Finn:** Je devrai être nécessairement très bref sur la question, sénateur. M. McGuigan se présentera ici, la semaine prochaine...

**Le sénateur Godfrey:** Oui, mais uniquement après M. McMurtry.

**M. Finn:** A mon avis, la raison en est qu'on voulait s'assurer qu'il relevait d'abord, mais de façon simultanée, du procureur général du Canada de poursuivre les infractions découlant des menaces à la sécurité de l'État. Cette rédaction rendait le point très précis; la responsabilité première de poursuivre appartient au procureur général du Canada alors que certains doutent de cette préséance à l'heure actuelle.

Je ne puis toutefois pas aller plus loin puisque cette situation exige la formulation d'une opinion juridique, que je suis incapable de vous donner aujourd'hui.

**Le sénateur Godfrey:** Pouvez-vous nous dire pourquoi vous croyez que cette responsabilité appartient au procureur général? Je puis penser à certaines raisons, mais comment en êtes-vous arrivés là?

**M. Finn:** Vous voulez dire le procureur général, par opposition au solliciteur général?

**Le sénateur Godfrey:** Non, par opposition aux procureurs généraux des provinces. Serait-ce parce que, en certaines occasions, et pour des raisons de sécurité, vous ne voudriez pas qu'ils intentent des poursuites? Vous avez certes dû d'abord penser à la situation?

**M. Finn:** Je comprends, maintenant. Le raisonnement qui sous-tend la Partie IV, c'est qu'elle définit et traite d'infractions relatives à la sécurité nationale et que, de l'avis du gouvernement, ces infractions constituent des points sur lesquels le gouvernement fédéral, de préférence aux provinces, doit non seulement enquêter, mais poursuivre devant les tribunaux. Mais en vertu du Code criminel, et de précédents constitutionnels, les procureurs généraux des provinces soutiennent depuis fort longtemps que ces questions relèvent exclusivement de leur compétence et des pouvoirs des procureurs généraux des provinces.

Les autorités fédérales n'ont jamais accepté ce point de vue, du moins depuis bon nombre d'années; si je peux m'exprimer ainsi, la Partie IV veut préciser ce débat juridique. Il est évident que les infractions dont parle la Partie IV du projet de loi sont des infractions relatives à la sécurité nationale et qui découlent d'une conduite qui constitue une menace à la sécurité du Canada; par exemple, le meurtre Altikat survenu à Ottawa, il y a un an; autre exemple, une cause d'espionnage.

**Le sénateur Godfrey:** Mais pourquoi veulent-ils ce droit? Quel avantage y a-t-il pour le procureur général du Canada?

Je vous demanderai, de plus, s'il y a d'autres précédents. En vertu de la Loi sur les narcotiques, c'est le gouvernement fédéral qui s'occupe de toutes les poursuites. Y a-t-il d'autres domaines où c'est la même situation?



*[Text]*

**Mr. Finn:** That has been the subject of a very active legal debate—a debate which I do not think has yet been completely resolved—in the Supreme Court of Canada.

The Hauser case and other cases along those lines have indicated that, yes, there is a jurisdiction in the Attorney Gen of Canada to prosecute these offences.

I think that Part IV reflects that type of legal decision and at the same time reflects the national character of national security offences, and also the appropriateness of having the national government involved, through the Attorney Gen, in the prosecution of offences having national significance or scope.

**The Chairman:** To be more precise, the law now states that the federal government can do it, but the law is being challenged in Hauser and other cases before the Supreme Court, and the question of whether, constitutionally, you can do that is open, and ergo, I take it that the constitutional power for Part IV is to some extent still open.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Frith:** I suppose it is just a matter of tightening the focus a bit, but I think you know that Attorney Gen McMurtry's point of view seems to be that Part IV, and particularly clause 53, cannot be justified just on the basis of saying that it is a federal matter, because his answer to that would be that the Criminal Code is federal legislation that is enforced by the provinces.

There are other federal offences, as Senator Godfrey has pointed out, such as drug-related offences, that are normally prosecuted by agents of the Attorney Gen of Canada. I know that Combines cases, even though brought under the Criminal Code, have always been so prosecuted.

So, to simply say that it is federal legislation is no answer to the objection that the Attorney Gen of Ontario would make.

**Mr. Finn:** I agree.

**Senator Frith:** You used the words "national significance and scope". Where did you get those words from? Is that a "McDonaldism" or a "Finnism"?

**Mr. Finn:** That is a "Finnism", senator.

**Senator Frith:** I cannot think of any others that are exceptions. There are drug offences, and I know the Combines cases fall within this area.

Can you think of any others of national significance, Senator Flynn, that apply?

**Senator Flynn:** Drug, excise, income tax-related offences come to mind.

**Senator Frith:** Yes, income tax cases are usually prosecuted by federal agents.

**Senator Flynn:** It seems to me that you could say that the Attorney Gen of Canada has the power to proceed, but that the Attorney Gen of a province is also entitled to do it, unless the Attorney Gen of Canada objected.

*[Traduction]*

**M. Finn:** Cette question a fait l'objet d'un débat juridique très actif à la Cour suprême du Canada, débat qui, du moins je ne le crois pas, n'a pas encore été totalement réglé.

Le cas Hauser et d'autres cas du genre semblent indiquer que le procureur général du Canada a la compétence voulue pour poursuivre de telles infractions.

Je crois que la Partie IV est le reflet de ce genre de décisions juridiques; du même coup, elle reflète le caractère national des infractions à la sécurité nationale et la pertinence, pour le gouvernement national en cause, par l'intermédiaire du procureur-général, de poursuivre les infractions qui ont une importance ou une portée nationale.

**Le président:** Pour être plus précis, la loi stipule maintenant que le gouvernement fédéral a ce droit, mais on en appelle de cette décision dans le cas Hauser et d'autres cas actuellement en Cour suprême; du point de vue constitutionnel, on n'a pas décidé si c'est permis de sorte que, à cet égard, l'aspect constitutionnel de la Partie IV demeure à résoudre.

**M. Finn:** D'accord.

**Le sénateur Frith:** Pour tenter de cerner davantage la question, je crois que vous savez que M. McMurtry semble d'avis que la Partie IV et plus particulièrement l'article 53 ne peuvent se justifier du seul fait qu'il s'agit d'une question fédérale, puisqu'il répondra sans doute à cet argument que le Code criminel est du ressort fédéral, mais que ce sont les provinces qui sont responsables de son application.

Comme le sénateur Godfrey l'a mentionné, il y a d'autres infractions fédérales, telles les infractions relatives aux narcotiques dont les poursuites judiciaires relèvent des agents du procureur général du Canada. Je sais que les causes relatives aux coalitions, bien que les accusations découlent du Code criminel, ont toujours été ainsi traitées devant les tribunaux.

Le simple fait de dire qu'il s'agit d'une loi fédérale n'apportera aucune réponse aux objections du procureur général de l'Ontario.

**M. Finn:** Je suis d'accord.

**Le sénateur Frith:** Vous avez utilisé l'expression «importance ou portée nationale». D'où avez-vous tiré ces mots? S'agit-il d'un «McDonaldisme» ou d'un «Finnisme»?

**M. Finn:** C'est un «Finnisme», sénateur.

**Le sénateur Frith:** Je ne connais pas d'autres exceptions. Il y a les infractions relatives aux stupéfiants et les autres relatives aux coalitions dans ce domaine.

Sénateur Flynn, en voyez-vous d'autres d'importance nationale où ce serait le cas?

**Le sénateur Flynn:** Je pense aux infractions relatives aux stupéfiants, à l'accise, à l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Frith:** Oui, ce sont habituellement les agents fédéraux qui intentent des poursuites pour les infractions à la Loi de l'impôt sur le revenu.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble qu'on peut, en résumé, dire que le procureur général du Canada a le pouvoir de poursuivre, mais que le procureur général d'une province a le même droit, à moins que le procureur général du Canada ne s'y objecte.

[Text]

**Mr. Finn:** Or intervened, or something.

**Senator Flynn:** By the way, the French version of clause 54 has a word which I have never found in the French language, and that is "l'inobservation".

**Mr. Finn:** Yes, "l'inobservation".

**Le sénateur Flynn:** La non observance, peut-être, mais certainement pas «l'inobservation».

**Mr. Finn:** I will note that, senator. Thank you.

**The Chairman:** I would like to pose a couple of questions, if I may. You have a provision for the reporting of illegalities by the director to the minister.

**Mr. Finn:** Yes.

**The Chairman:** Why should that not also be reported to the provincial Attorneys Gen?

**Mr. Finn:** The reporting is not just to the minister, meaning the Solicitor Gen; it is also to the Attorney Gen of Canada.

The rationale is that the Attorney Gen of Canada, as an Attorney Gen, has certain responsibilities on the prosecution side and in relation to the exercise of discretion in circumstances where the issue may bear upon or touch upon serious matters of national security.

This is not a power which, to my knowledge—and certainly in the arguments advanced by the law officers of the Crown—is a power which is in any way exclusive to the provincial level. Since this is a federal organization under a federal statute, and involving federal ministers of the Crown, the Attorney Gen of Canada ought to be the Attorney Gen who first receives the information or the report from the director, following which he would then exercise whatever discretion that he, as Attorney Gen, has vis-à-vis the passing or not passing on of that information to an Attorney Gen of a province.

I may say, also, that it reflects a long-standing practice and is one which is conducted even today.

**The Chairman:** But in the criminal law system, if I am not mistaken, the Attorney Gen would very quickly inform a provincial Attorney Gen of a criminal law violation by a federal agency or a federal official.

**Mr. Finn:** Yes.

**The Chairman:** It is being said, then, that national security is different; that if you have barnburnings, or what have you—and I am taking, purposely, a criminal act that is within the scope of a security operation—the Attorney Gen is not going to inform his colleagues in the provinces, or it will be in his discretion whether he does or not?

**Mr. Finn:** I am only saying the latter, and in fact in practice it is almost guaranteed that he will.

**Senator Godfrey:** Why?

**Mr. Finn:** We have the recent experience that the McDonald Commission talked about. I recall, going back to the fall of 1977, that some of the issues that McDonald was seized

[Traduction]

**M. Finn:** Ou n'intervienne, ou autre chose.

**Le sénateur Flynn:** Incidemment, la version française de l'article 54 contient un mot que je n'ai jamais entendu en français l'«inobservation».

**M. Finn:** Oui, l'«inobservation».

**Senator Flynn:** The "non observance" maybe, but certainly not "inobservation".

**M. Finn:** Je le note sénateur, merci.

**Le président:** Si je le peux, j'aimerais poser quelques questions. Des dispositions prévoient que le directeur signalera des illégalités au ministre.

**M. Finn:** Oui.

**Le président:** Pourquoi ne les signalerait-on pas également aux procureurs généraux des provinces?

**M. Finn:** Ce rapport n'est pas uniquement soumis au ministre, c'est-à-dire le solliciteur général, mais également au procureur général du Canada.

La raison en est que le procureur général du Canada, en tant que procureur général, a certaines responsabilités au chapitre des poursuites quant à l'exercice de sa discrétion dans des circonstances où des questions peuvent toucher ou avoir une influence sur des points importants de sécurité nationale.

A ma connaissance, c'est un pouvoir qui, et les arguments des officiers juridiques de la Couronne le soutiennent, appartient exclusivement au niveau provincial. Puisqu'il s'agit d'un organisme fédéral créé en vertu d'une loi fédérale et impliquant des ministres fédéraux de la Couronne, le procureur général du Canada devrait être le procureur général qui reçoit le premier les renseignements ou le rapport du directeur; il pourrait ensuite, à sa discrétion, en tant que procureur général, décider de transmettre ou de ne pas transmettre des renseignements au procureur général d'une province.

Je puis ajouter que c'est là le reflet d'une situation qui dure depuis longtemps et qui prévaut encore aujourd'hui.

**Le président:** Si je ne m'abuse, en vertu du droit criminel, le procureur général en informerait très rapidement un procureur général provincial si une agence fédérale ou un fonctionnaire fédéral violait le droit criminel?

**M. Finn:** Oui.

**Le président:** On dit donc de la sécurité nationale qu'elle est différente; si on décide de brûler une grange ou de poser un autre geste—je parle consciemment d'un acte criminel qui tombe sous le coup d'une opération de sécurité—dites-vous que le procureur général n'aura pas à informer ses collègues provinciaux ou qu'il aura le loisir de le faire ou non?

**M. Finn:** Non seulement je dis qu'il a cette discrétion, mais j'ajoute que, de fait, en pratique, il est presque assuré qu'il les renseignera.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi?

**M. Finn:** Nous avons cette expérience récente dont parle la Commission McDonald. Je me souviens, si on retourne à l'automne de 1977, que certains des points dont la Commission



[Text]

with were also very quickly and promptly referred to the Attorney Gen of Quebec.

**Senator Frith:** Are there only two provincial police forces in Canada, those in Ontario and Quebec? Are the rest all under contract with the RCMP?

**Mr. Finn:** There is, as you know, senator, the Newfoundland Constabulary, and there is also, now, a highway traffic police force in New Brunswick.

**Senator Frith:** I raise that because that might have some relevance, too. The RCMP actually acts under the direction of the provincial Attorneys Gen in respect of provincial matters and under the federal Attorney Gen in respect of federal matters.

**Mr. Finn:** Yes, indeed.

**Senator Frith:** But in all cases in the contract provinces it is the same police force, whereas in Ontario and Quebec it is a totally separate force.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Frith:** So, one could foresee situations in which the OPP would be enforcing something under this legislation?

I take it not, as long as clauses 52 and 53 stay there?

**Mr. Finn:** Vis-à-vis the conduct of CSIS, or more generally?

**Senator Frith:** The conduct of proceedings for an alleged offence arising out of conduct constituting a threat to the security of Canada.

**Mr. Finn:** Yes, that is true, although local and municipal police forces, even in the contract provinces, would normally have the investigative jurisdiction in relation to most of these offences.

**Senator Frith:** But it would be at the request of the Attorney Gen of Canada?

**Mr. Finn:** No. I am talking about the current situation. Under Part IV of the bill, it would be the Royal Canadian Mounted Police, operating under the authority of Part IV—but not, again, necessarily to the exclusion of local law enforcement.

Again, in this sense, if I could just come back to the term I used earlier on, we are talking here about primary concurrent jurisdiction—primary in the federal authority and the federal police, but concurrent also with the jurisdiction which would be in the Metropolitan Toronto police force, or Vancouver, or wherever.

**Senator Flynn:** I see a lot of possibilities for debate here. Under clause 52, you have an offence under the Criminal Code, and that offence has to be related to a threat to the security of Canada.

**Mr. Finn:** Yes.

**Senator Flynn:** The murder of a diplomat could conceivably affect the security of Canada.

**Mr. Finn:** Yes.

[Traduction]

McDonald a été saisie, ont très rapidement, et sans retard, été soulevés à l'attention du procureur général du Québec.

**Le sénateur Frith:** N'y a-t-il que deux sûretés provinciales au Canada, celles de l'Ontario et du Québec? Toutes les autres provinces ont-elles signé une entente avec la GRC?

**M. Finn:** Vous savez, sénateur, qu'il y a également la Force constabulaire de Terre-Neuve de même qu'un corps policier routier au Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur Frith:** Je soulève cette question parce qu'elle pourrait avoir son importance. La GRC agit présentement sous les directives des procureurs généraux des provinces pour ce qui est des questions d'ordre provincial, et sous les directives du procureur général du Canada pour ce qui est des questions fédérales.

**M. Finn:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Frith:** Mais pour toutes ces provinces que patrouille la GRC, il s'agit d'un même corps policier qu'en Ontario et au Québec, il s'agit de deux corps policiers différents.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Il serait donc possible que la SPO fasse respecter certaines dispositions de cette loi?

Mais peut-être pas tant que les articles 52 et 53 y seront?

**M. Finn:** Vous parlez du comportement du SCRS ou en général?

**Le sénateur Frith:** L'action relative à une présumée infraction découlant d'un acte qui constitue une menace à la sécurité du Canada.

**M. Finn:** C'est exact, bien que les forces policières municipales et locales, même dans les provinces autres que l'Ontario et le Québec, se verront habituellement confier l'enquête par rapport à la plupart de ces infractions.

**Le sénateur Frith:** Mais ce serait à la demande du procureur général du Canada?

**M. Finn:** Non, je parle de la situation actuelle. En vertu de la Partie IV du projet de loi, ce serait la Gendarmerie royale du Canada selon l'autorité que lui conférerait la Partie IV, mais, une fois de plus, sans nécessairement exclure les forces policières locales.

Si vous me permettez de revenir à une expression utilisée plus tôt, nous parlons également ici d'une compétence primaire simultanée, primaire pour les autorités et la police fédérales, mais simultanée en raison de la compétence, par exemple, par exemple, des forces constabulaires du Toronto métropolitain, de Vancouver, etc.

**Le sénateur Flynn:** Les possibilités de discussion deviennent énormes. En vertu de l'article 52, une infraction au Code criminel doit constituer une menace à la sécurité du Canada.

**M. Finn:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Le meurtre d'un diplomate pourrait affecter la sécurité du Canada.

**M. Finn:** Oui.

*[Text]*

**Senator Flynn:** Does that mean that the Attorney Gen of Canada could prohibit the provincial Attorney Gen from proceeding with a charge of murder against the person responsible for that crime?

**Mr. Finn:** No. The Attorney Gen of the province could lay the charge.

**Senator Flynn:** But supposing the Attorney Gen of Canada says no?

**Mr. Finn:** Then the Attorney Gen of Canada would either take over the prosecution, as I understand it—

**Senator Flynn:** Or not at all?

**Mr. Finn:** Or issue his agreement or fiat to the Attorney Gen of the province to continue with the prosecution.

**Senator Flynn:** Or he could say no.

**The Chairman:** Then you would have a terrible political row.

**Senator Frith:** If I were acting for the accused in such a case and a charge were laid, under this provision, I would move to quash the whole proceeding.

**Senator Flynn:** But, of course, if there is no objection on the part of the Attorney Gen of Canada—

**Senator Frith:** But you are putting the case where he is objecting.

**Senator Flynn:** If there is a dispute between the Attorney Gen of Canada and the Attorney Gen of a province as to whether a charge of murder should be laid, what happens?

If the Attorney Gen of Canada says that it is a threat to the security of Canada and the provincial Attorney Gen takes the position that it is not, what would happen?

**Mr. Finn:** I think this is an issue that the law officers of the Crown should address. I am drawn to clause 54—

**Senator Flynn:** Which ones: the law officers of the Crown in right of Canada or the Crown in right of a province?

**Mr. Finn:** I was speaking of the federal level.

**Senator Flynn:** Who would resolve the dispute?

**Mr. Finn:** Meaning the Minister of Justice and/or his officials. But I was drawn to clause 54, senator, in the context of the example you have given, which reads:

The validity of any proceedings in respect of an offence referred to . . . is not affected by a failure to obtain the consent of the Attorney Gen of Canada—

In the absence of obtaining that consent, the prosecution would be perfectly valid.

**Senator Frith:** But what happens if the Attorney Gen of Canada consents to the proceedings after the institution thereof?

*[Traduction]*

**Le sénateur Flynn:** Cela signifie-t-il que le procureur général du Canada pourrait empêcher un procureur général provincial de déposer une accusation de meurtre contre le responsable d'un tel crime?

**M. Finn:** Non. Le procureur général de la province pourrait déposer l'accusation.

**Le sénateur Flynn:** Mais supposons que le procureur général du Canada s'y objecte?

**M. Finn:** Le procureur général du Canada pourrait alors, à mon avis, s'approprier le droit de poursuivre . . .

**Le sénateur Flynn:** Ou de ne pas poursuivre?

**M. Finn:** Ou permettre au procureur général de la province de maintenir sa poursuite.

**Le sénateur Flynn:** Ou il pourrait refuser.

**Le président:** Vous auriez là une belle querelle politique.

**Le sénateur Frith:** Si, dans un tel cas, je représentais un accusé, et qu'on déposait une accusation en vertu de cet article, je demanderais qu'on la rejette.

**Le sénateur Flynn:** Mais si le procureur général du Canada n'a aucune objection . . .

**Le sénateur Frith:** Mais vous parliez du cas où il s'objecterait.

**Le sénateur Flynn:** Qu'est-ce qui se produirait s'il y avait une dispute au sujet d'une accusation de meurtre entre le procureur général du Canada et le procureur général d'une province?

Qu'est-ce qui se produirait si le procureur général du Canada déclarait qu'il s'agit d'une menace à la sécurité du Canada et que le procureur général provincial adoptait la position contraire?

**M. Finn:** Je crois qu'il s'agit là d'un point sur lequel devront se pencher les officiers juridiques de la Couronne. L'article 54 . . .

**Le sénateur Flynn:** De qui parlez-vous? Des officiers juridiques de la Couronne du chef du Canada ou de la Couronne du chef d'une province?

**M. Finn:** Je parlais du niveau fédéral.

**Le sénateur Flynn:** Qui résoudrait le problème?

**M. Finn:** Le ministre de la Justice ou ses fonctionnaires. Compte tenu de l'exemple que vous avez donné, sénateur, je me suis laissé attirer par l'article 54 qui dit:

L'inobservation des articles 52 ou 53 ne porte pas atteinte à la validité des poursuites intentées pour une infraction si le procureur général du Canada leur donne ultérieurement son consentement.

Dans l'absence du consentement, la poursuite demeurerait tout à fait valide.

**Le sénateur Frith:** Mais qu'arriverait-il si le procureur général du Canada donnait ultérieurement son consentement?



[Text]

I think maybe we should talk to Mr. MacGuigan about this. It is a point for debate, and it might be more fun to debate it with him.

**Mr. Finn:** It might also be a more knowledgeable debate, senator.

**Senator Frith:** Not that this is not fun, you understand.

**Mr. Finn:** I understand.

**The Chairman:** Mr. Finn, some of the provincial Attorneys Gen have alleged that there is a positive advantage to the security service people being peace officers, in the sense of their having more specific responsibilities and being governed by more specific parameters, whereas when you were last here it was being alleged that the fact they were not peace officers was a protection against their use of those special prerogatives that peace officers enjoy.

**Mr. Finn:** Yes.

**The Chairman:** Could you comment at all on the position being taken by the provincial Attorneys Gen that really the agents of the security service should be peace officers; that it is wrong that they are not peace officers?

**Mr. Finn:** To the extent that I understand the position, Mr. Chairman, yes, I can comment. I think that it is a reflection of either a desire on the part of some Attorneys Gen—and in the case of some, perhaps, a misunderstanding of what this scheme is all about—to retain security intelligence work exclusively as a law enforcement activity, and if it is to be a law enforcement activity, their position carries great logic and weight. If it is a law enforcement activity, peace officers ought to be engaged in that particular activity.

The position that we have taken with this committee, and elsewhere, is that there is a vast difference between law enforcement and security or intelligence activity. The objectives are different, the methodologies on occasion are different, the type of training required is different, the control mechanisms are different. We are not preparing cases to take to court to have a determination of rights made as between the state and the individual.

I think that is the issue in relation to which some of the provincial Attorneys Gen, at least, are joining the debate, espousing their very firm conviction that this is an activity that ought to remain in a law enforcement mode and, therefore, that peace officer status should remain.

**The Chairman:** I take it implicit in that is your view that to have agents in the security activity who were also made peace officers would be an unnecessary and undesirable confusion?

**Mr. Finn:** Yes.

**The Chairman:** Then, when is the committee going to find out something about the interface that the security service is going to have with the security branch, or the special branch, or whatever it is going to be called, of the Royal Canadian Mounted Police, who I take it are going to be "the gumshoes" for the peace officer end of the security business?

[Traduction]

C'est un point dont nous devrions parler avec M. MacGuigan. C'est un point à débattre qu'il serait peut-être plus agréable de débattre avec lui.

**M. Finn:** Ce pourrait également, sénateur, être un débat plus instructif.

**Le sénateur Frith:** Non pas que ceci ne soit pas agréable.

**M. Finn:** Je comprends.

**Le président:** Certains procureurs généraux des provinces soutiennent, monsieur Finn, qu'il y a un avantage positif à ce que les employés du service de sécurité soient des agents de la paix, puisqu'ils auraient des responsabilités plus précises et seraient astreints à des paramètres plus précis; lors de votre dernière visite, vous souteniez que le fait qu'ils n'étaient pas agents de la paix constituait une protection contre l'usage, de leur part, des prérogatives spéciales dont jouissent les agents de la paix.

**M. Finn:** Oui.

**Le président:** Voulez-vous commenter ce point de vue des procureurs généraux des provinces qui prétendent que les agents du service de sécurité devraient être des agents de la paix et qu'il n'est pas bon qu'ils ne le soient pas?

**M. Finn:** Dans la mesure où je comprends leur point de vue, monsieur le président, je suis prêt à commenter. C'est sans doute le reflet d'un désir de la part de certains procureurs généraux—et dans certains cas, peut-être, une ignorance de la situation à l'étude—pour s'assurer que le travail de renseignements de sécurité soit exclusivement une activité de respect de la loi; si c'est le cas, leur point de vue est fort logique et de taille. Si c'est une activité de respect de la loi, il faudrait embaucher des agents de la paix pour s'occuper de cette activité.

Le point de vue que nous défendons devant ce Comité et ailleurs c'est qu'il y a une différence énorme entre le respect de la loi et le travail de cuaillette de renseignements ou de sécurité. Les objectifs sont différents, les méthodes parfois différentes, la formation exigée différente, de même que les mécanismes de contrôle. Nous ne préparons pas des causes que nous demanderons aux tribunaux de juger pour voir qui a raison de la personne ou de l'État.

Je crois que c'est le point sur lequel certains procureurs généraux des provinces, tout au moins, entrent dans le débat, très convaincus qu'ils sont que cette activité doit demeurer une activité de respect de la loi, donc qu'on doit la confier à des agents de la paix.

**Le président:** J'en conclus, d'après ce que vous dites, qu'il y aurait confusion inutile et non souhaitable si les responsables des activités de sécurité étaient des agents de la paix.

**M. Finn:** Oui.

**Le président:** Quand, alors, notre Comité pourra-t-il en savoir davantage sur les liens qu'il y aura entre le service de sécurité et la direction de la sécurité ou la direction spéciale, peu importe son nom, de la GRC qui, si je comprends bien, s'occupera du travail de «détective» pour l'agence de sécurité?

[Text]

It is not in the bill, I take it.

**Mr. Finn:** No, it is not, sir. That is an issue that I think might be addressed in a couple of ways. Before indicating what those ways are, perhaps I could indicate that, if it is the will of the Committee, I would personally be delighted to return at a point in time to discuss that issue. Certainly, the Minister will be here again tomorrow, and perhaps on another occasion, and I think would be prepared to deal with that particular issue.

It may be that other witnesses will feel competent and qualified to deal with that issue as well. I, frankly, do not this afternoon.

**Senator Frith:** Mr. Barr might.

**Mr. Finn:** He might have some preliminary remarks to make.

**Senator Frith:** I do not want to pre-empt your presentation, but he is here and he is at the moment the interface between the old and the new, is he not?

**Mr. Barr:** If I may, senator, I think one starts by describing the difference that Mr. Finn has alluded to, that police forces are in the business of collecting evidence and taking it to court, whereas the security service, even different from the present security service in the RCMP, being established by this legislation will have no executive role whatever.

The mandate is different from the 1975 mandate—which, as you know, had in it that the security service is responsible for the prevention, deterring and countering of matters relating to security.

**Senator Frith:** No, I did not know that. What were those words, again, in the 1975 Act?

**Mr. Barr:** To prevent, to deter and to counter. The service we are trying to establish by virtue of this legislation will be an intelligence-producing organization almost exclusively. And I say “almost exclusively”, because when you come to the question of countering, you have to accept that some of the activities of the service, even though it is primarily an intelligence-producing organization, will have a countering effect. If you run a double-agent into a hostile intelligence service, you are countering the activities of that service; if you bring about the prevention of terrorists from entering the country, you are countering.

So, there is a countering element, even though it is not spelled out in the legislation.

Along with the ability to analyze situations that relate to security and to produce good, factual intelligence for the government, we have to be able to provide other parts of the system with that intelligence to take executive action, and that part of the process has to be police forces.

We envisage a very close working relationship with law enforcement agencies across the country, and a particularly close relationship with the Royal Canadian Mounted Police—probably with the special branch that will likely be established within the RCMP to deal with the interface between the new service and to deal with matters related to national security, particularly those matters that relate to Part IV.

[Traduction]

Le projet de loi n'en parle pas.

**M. Finn:** C'est exact, monsieur. C'est là une question sur laquelle on pourrait se pencher de diverses façons. Avant de vous indiquer quelles sont ces façons, je vous soulignerai que si vous le désirez, je pourrai revenir personnellement plus tard discuter avec vous de ce point. Le ministre sera de retour demain et peut-être en une autre occasion; je crois qu'il sera prêt à discuter de ce point particulier.

Il est possible que d'autres témoins se croient compétents et qualifiés pour discuter du même point. Ce n'est pas mon cas, cet après-midi.

**Le sénateur Frith:** Peut-être M. Barr l'est-il?

**M. Finn:** Il a peut-être quelques remarques préliminaires à vous adresser.

**Le sénateur Frith:** Je ne veux pas vous enlever la parole, mais n'est-il pas, à l'heure actuelle, le lien entre l'ancien et le nouveau systèmes?

**M. Barr:** Permettez, sénateur; je crois qu'on peut décrire la différence dont vient de parler M. Finn en disant que les forces policières ont pour tâche de recueillir des preuves et de les soumettre aux tribunaux, tandis que le service de sécurité, même un service différent de l'actuel service de sécurité de la GRC, et tel qu'établi par ce projet de loi, ne disposera d'aucun pouvoir exécutif.

Son mandat diffèrera du mandat de 1975 qui, vous le savez, exigeait que le service puisse prévenir, empêcher et contre-carrier toute activité pertinente à la sécurité.

**Le sénateur Frith:** Je l'ignorais. Quels sont ces mots tirés de la loi de 1975?

**M. Barr:** Prévenir, empêcher et contre-carrier. Le service que nous tentons d'établir grâce à ce projet de loi s'attachera presque exclusivement à la production de renseignements de sécurité. Je dis presque exclusivement parce que lorsqu'on dit contre-carrier, il faut admettre que certaines des activités du service, bien qu'il soit principalement là pour recueillir des renseignements de sécurité, auront des effets secondaires. Si vous réussissez à infiltrer un agent double dans un service de renseignement ennemi, vous contre-carrez les activités de ce service. C'est le même cas si vous réussissez à empêcher l'entrée de terroristes au pays.

Cet élément existe même s'il n'en est pas directement question dans le projet de loi.

En plus de la capacité d'analyser des situations pertinentes à la sécurité et de produire de bons renseignements précis pour le gouvernement, nous devons transmettre ces renseignements à d'autres secteurs du système qui prendront les mesures administratives nécessaires; c'est alors la tâche des forces policières.

Nous prévoyons l'établissement de liens de travail très étroits avec les agences de respect de la loi de tout le pays et des liens particulièrement étroits avec la Gendarmerie royale du Canada, probablement avec cette direction spéciale qu'on établira probablement à l'intérieur de la GRC pour assurer cette communication avec le nouveau service et s'occuper de



[Text]

**Senator Frith:** That is exactly what the Chairman was asking about.

**Mr. Barr:** Part IV, as it is now—and we have discussed it—gives the Royal Canadian Mounted Police an investigative responsibility in relation to security offences that deal with national security. There will be a very close working relationship with the service, providing the RCMP with all the intelligence that it has developed on that particular threat, and specific intelligence that relates to the particular incident that is about to be investigated from the point of view of prosecution.

If you could look at it in terms of the new service developing what one might call strategic intelligence, it will be responsible for looking at the threats in a very broad sense, developing intelligence on those threats—again in a very broad sense—to provide both the government and police forces with what the nature of that threat will be.

If you could look at the areas that are moving toward prosecution as being those that require what one could call more tactical intelligence, intelligence that is related to a particular incident in a very particular way, we see the service providing intelligence in a tactical sense to the RCMP, not only in relation to offences that are to be prosecuted but also in relation to its responsibilities for the protection of internationally protected persons and the protection to vital points around the country.

They have a need for intelligence which they now get from the security service, and we see them continuing to get that, probably in greater quantity and, hopefully, in greater quality with the new service.

We would also see, though, a very close relationship with major police forces across the country other than the RCMP, for very much the same reasons. In particular, metropolitan police forces have a need for intelligence on matters related to security—a need that is very real to operational commanders of police forces, because they are the people that have to know what such and such a demonstration is liable to be like. They have to know who the people are, whether they are violence prone, and if so, do they plan to carry out any violence. They are the people who have to put policemen on the street to deal with that problem.

I think it is fair to say that most police forces across the country are very anxious to continue the relationship that exists with the present security service, with the new one and, hopefully, with a flow of information and intelligence on a regular basis, which they now get, and which they consider is very vital to their operation.

We see this as a very complementary process, because the service will be in the business of producing intelligence and, of course, everyone knows that there is no point in producing intelligence unless somebody can use it. That is what it is all about.

[Traduction]

questions relatives à la sécurité nationale, plus particulièrement celles qui ont trait à la Partie IV.

**Le sénateur Frith:** C'est exactement la réponse à la question que posait le président.

**M. Barr:** Dans sa forme actuelle, et nous en avons parlé, la Partie IV donne à la GRC la responsabilité d'enquêter sur les infractions à la sécurité qui touchent à la sécurité nationale. Il y aura des liens très étroits avec ce service, transmettant à la GRC tous les renseignements recueillis sur une menace particulière, et des renseignements spécifiques pertinents à un incident particulier sur lequel on s'apprête à enquêter en vue de poursuites éventuelles.

Vous pourriez vous dire que ce nouveau service mettra au point ce qu'on pourrait appeler des renseignements stratégiques, qu'il restera responsable de l'étude des menaces dans un sens très large, recueillant des renseignements sur ces menaces, toujours dans un sens très large, afin d'indiquer au gouvernement et aux forces policières la nature de la menace.

Disons que ces services qui sont chargés d'intenter des poursuites ont besoin de ce qu'on pourrait appeler des renseignements plus tactiques, renseignements pertinents à un incident particulier et d'une façon très particulière; le nouveau service offrira des renseignements d'ordre tactique à la Gendarmerie royale, non seulement par rapport aux infractions qui entraîneront des poursuites, mais également en rapport avec la responsabilité qu'elle a de protéger les personnes jouissant d'une protection internationale et la protection de points vitaux à la grandeur du pays.

La GRC a besoin de ces renseignements qu'elle obtient actuellement de son service de sécurité; elle continuera à obtenir ces renseignements, plus nombreux, et espérons-le, de meilleure qualité, par l'entremise du nouveau service.

Essentiellement pour les mêmes raisons, nous prévoyons des liens étroits avec les autres forces policières principales du pays. Plus particulièrement, les forces policières métropolitaines ont besoin de renseignements dans les domaines de la sécurité, besoins très réels pour les responsables des opérations des forces policières, puisque ce sont eux qui doivent savoir comment telle ou telle démonstration risque de se dérouler. Ils doivent savoir qui y participe, s'ils sont portés ou non à la violence, et dans l'affirmative, à quelle violence ils entendent recourir. Ce sont ces responsables qui dépêchent les policiers dans la rue pour s'occuper de ces problèmes.

Je crois qu'il est juste d'affirmer que la plupart des forces policières du pays désirent vraiment maintenir avec le nouveau service les mêmes relations que celles qui existent avec le service de sécurité actuel; il est à espérer qu'elles recevront régulièrement de l'information et des renseignements comme c'est le cas actuellement et qu'elles considèrent essentiels à leurs activités.

A nos yeux, il s'agit d'un travail complémentaire puisque le service recueillera des renseignements et tous savent qu'il est inutile de recueillir de tels renseignements si personne ne peut les utiliser. C'est aussi simple que cela.

## [Text]

In the areas of intelligence related to law enforcement, by virtue of clause 20 of the Bill, which provides for spinoff to law enforcement, as well as providing police forces across the country with a general threat through the reporting mechanism available to the government, we see the relationship between the service and the police forces as a very complementary one, if you like.

**The Chairman:** I think we will want to take this up further with Mr. Kaplan, but I bring to the attention of the committee that there are three reasons. First of all, it is an interesting additional check on the mandate of subclause 2, in the sense that in order to pass from the intelligence mode into the "gumshoes" mode, you have to get the agreement of two forces, in essence. The security service proposes, but the Commissioner of the RCMP is going to have to dispose to a certain degree. So, that is interesting.

Then there is the second question, as to whether, in setting up a unit, or whatever it is going to be, within the RCMP to complement the security service, you do not get a second security service. And then, where are you from there?

The third point is that it therefore becomes very important for the committee to understand—and maybe for the law to make clear at some point—how this relationship is going to work. It is not, as I say, in the present bill.

I suggest that we may want to ask Mr. Kaplan about it tomorrow.

Bearing in mind that we have the Chiefs of Police coming before the committee in the middle of September, it is quite possible that we should invite the officials back some time before then to explain to us how this system is going to work, because I would imagine—indeed, it is quite clear from the letters we have already received from the Chiefs of Police—that they will want to talk about this area.

**Senator Buckwold:** We are back to almost square one, in the sense that a police force then moves in on the basis of security intelligence information passed on to them by the security intelligence group and then have to start building their case: they have to get evidence over and above the evidence that may have been provided by the security force.

Who is going to control the police? Are we back to all kinds of activities that are questionable, the very thing that brought on the whole study of the security system?

It is a circle and I am not sure where it ends.

**The Chairman:** Not necessarily. If the criminal law system functions the way it is supposed to, the argument in McDonald is no; but I suggest you will want to look at it.

I have a final point for Mr. Finn, because he is the one who is going to deal with it.

The committee will have the representatives of your union coming before us at the end of September.

Perhaps, given the hour, we should not go into it today, but I think the committee will want to talk to you at some point about the transfer arrangements and the modalities that you envisage with regard to these people.

## [Traduction]

Pour ce qui est de la cueillette de renseignements pertinente au respect de la loi, en vertu de l'article 20 du projet qui prévoit cet effet secondaire, de même que la transmission aux forces policières du pays de ces renseignements grâce au mécanisme de transmission disponible au gouvernement, nous considérons comme vraiment complémentaires ces relations entre le service et les forces policières.

**Le président:** Nous voudrions sans doute explorer davantage ce point avec M. Kaplan, pour trois raisons. Tout d'abord, c'est une vérification additionnelle intéressante du mandat prévu au paragraphe 2, en ce sens que, pour passer du volet recueil de renseignements au volet travail policier, il faut une entente entre deux organismes. Le service de renseignements de sécurité proposera, mais c'est le commissaire de la GRC qui dans une certaine mesure, disposera. Ça, c'est intéressant.

Le deuxième aspect: en créant une nouvelle unité, ou peu importe ce qu'elle sera, au sein de la GRC, pour compléter le service de renseignements, n'en mettons-nous pas un deuxième sur pied? Et de là, où allons-nous?

Le troisième point: il est donc impératif que le Comité comprenne—et peut-être que le projet de loi précise—quelle sera cette relation. Le projet de loi actuel n'en parle pas.

Nous voudrions peut-être en parler à M. Kaplan, demain.

Compte tenu que les Chefs de police se présenteront devant nous à la mi-septembre, il est fort possible que nous voulions inviter les fonctionnaires un peu avant cette visite pour qu'ils nous expliquent la façon dont fonctionnera le système, parce que—les chefs de police sont très précis dans leur correspondance à ce sujet—ils entendent nous en parler.

**Le sénateur Buckwold:** Nous repartons presque à zéro, en ce sens qu'une force policière, en se fondant sur les renseignements obtenus du service de sécurité, doit échafauder sa propre preuve; ce service de police doit obtenir des renseignements additionnels par rapport à ceux que lui a fournis l'agence de renseignements de sécurité.

Qui contrôlera la police? Sommes-nous encore aux prises avec des activités douteuses, ce point qui a amené l'étude du système de sécurité?

Il s'agit d'un cercle qui s'arrête je ne sais où.

**Le président:** Pas vraiment. Si le système juridique criminel fonctionne comme il le devrait, l'argument de la Commission McDonald est «non»; mais je crois que vous voudrez vous pencher sur la question.

J'aimerais soumettre un dernier point à M. Finn puisque c'est lui qui réglera cette question.

Le Comité recevra les représentants de votre syndicat à la fin de septembre.

Compte tenu de l'heure, nous ne devons peut-être pas nous y aventurer, mais je crois que le Comité voudra traiter avec vous des modalités de transfert de ces personnes.



[Text]

**Mr. Finn:** We will be happy to do so.

**The Chairman:** Perhaps that should be noted as well.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, just before you adjourn, for the record, and perhaps for my own information, I wonder if we might have a brief outline of Mr. Finn's background. I am wondering, for example, in what capacity he has been involved in security activities. Has it been in the field, or just with the Solicitor General's office?

I am trying to get some background to the kind of information you are giving us in relation to your own experience.

**Mr. Finn:** Between the fall of 1977 and the fall of 1982, I was Assistant Secretary to the Cabinet for Security and Intelligence.

A very major part of my responsibility during that period of time was to be involved in the McDonald Commission report from the point of view of the government and the government's involvement in that Commission of Inquiry.

That took me into a great many of the issues that were under consideration by McDonald. It also took me into the sphere of knowledge of the security service itself, through the Commissioner of the RCMP and the Director Gen, and so on, and, I suppose, gave me a certain knowledge base and certain insights into the complexity and the nature of security problems and issues.

Last September 1, I was appointed to my current position, and between then and now I was very heavily involved in completing the policy work which had been undertaken by Mr. Gibson the year previous and, indeed, to leading the preparation of the legislation with the drafting section of the Department of Justice.

It is certainly not similar experience to that of my colleague on my right, who as a matter of fact as of this very day has 30 years of experience in the RCMP, 27 or 28 of those in the security service at all levels and in a variety of capacities: on the investigation side, on the research side, on the analytical side, management, and so on. That is my particular background in the field.

**Senator Buckwold:** Thank you. That is very informative for me.

**Senator Flynn:** What about Mr. Barr?

**Senator Buckwold:** I think we have heard about Mr. Barr, unless you wish to hear something more.

**Mr. Finn:** He has 30 years' experience in the RCMP.

**The Chairman:** Tomorrow we will have before us Mr. Kaplan.

On your behalf, I thank Mr. Finn and Mr. Barr for their attendance.

**Mr. Finn:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Over the luncheon recess, we had a meeting of the Steering Committee at which we dealt with four things—and my colleagues will adumbrate, if they wish. One was to express our satisfaction and encouragement to the

[Traduction]

**M. Finn:** Avec plaisir.

**Le président:** Nous pouvons peut-être le noter également.

**Le sénateur Buckwold:** Avant que vous ne leviez la séance, monsieur le président, j'aimerais pour ma propre gouverne, mais également pour que ce soit consigné au dossier, avoir un bref résumé des activités passées de M. Finn. Je me demande en quelle qualité il en est arrivé à des activités de sécurité. Était-il sur le terrain ou uniquement au bureau du solliciteur général?

J'aimerais avoir des renseignements sur votre passé, votre expérience personnelle.

**M. Finn:** De l'automne 1977 à l'automne 1982, j'étais secrétaire adjoint du Conseil des ministres pour les questions de sécurité et de renseignements.

Durant ce temps, la majeure partie de mes responsabilités touchaient le rapport de la Commission McDonald du point de vue du gouvernement et de sa participation à cette Commission d'enquête.

J'ai donc dû me pencher sur nombre de questions qu'étudiait la Commission McDonald. J'ai également pu me familiariser avec le service de sécurité proprement dit, grâce, entre autres, au commissaire de la GRC et au directeur général; ce qui m'a permis d'acquérir une certaine connaissance et une compréhension de la complexité et de la nature des questions relatives à la sécurité.

Le 1<sup>er</sup> septembre dernier, j'ai accédé à mon poste actuel; depuis lors, j'ai été très occupé à compléter le travail d'orientation du service, qu'avait entrepris M. Gibson l'année précédente; ce qui m'a conduit jusqu'à la préparation de ce projet de loi en collaboration avec la section de la rédaction du ministère de la Justice.

Mon expérience est certes fort différente de celle de mon collègue de droite qui, soit dit en passant, célèbre aujourd'hui même 30 années de service à la GRC, dont 27 ou 28 à tous les niveaux et dans tous les aspects du service de sécurité: enquête, recherche, analyse, gestion, etc. Voilà mon expérience de ce domaine.

**Le sénateur Buckwold:** Merci. C'est très formateur pour moi.

**Le sénateur Flynn:** Et M. Barr, lui?

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que nous avons entendu parler de lui, à moins que vous ne vouliez en connaître davantage.

**M. Finn:** Il compte 30 ans d'expérience à la GRC.

**Le président:** Demain, nous recevrons M. Kaplan.

En votre nom, je remercie M. Finn et M. Barr de leur présence.

**M. Finn:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Lors de la pause, à l'heure du lunch, le Comité directeur s'est réuni et a traité de quatre points que mes collègues pourront ébaucher s'ils le désirent. D'abord, nous voulions exprimer nos remerciements et notre encouragement

## [Text]

Clerks' Branch and to the Library of Parliament Reference Service for the help they have been giving the committee.

As you know, we did not go for a substantial staff of experts, not only because of the short life of this committee and the paucity of experts, but also because we were convinced that the Clerks' Branch and the Parliamentary Library could do the job—and they are doing it, we feel, very well.

The second point we talked about was the question of organizing appearances of organizations and individuals who have not yet been scheduled.

We have had many requests in addition to the ones that appear on the list that you have before you. We have not been scheduling them because we wanted to see the briefs first.

Given the deadline for the briefs, which is September 12, and the timetable of the committee, what was discussed in the Steering Committee was whether or not we should go out to some of these groups who have indicated that they wish to put in submissions and try to make judgments with them as to whether we should not schedule appearances for them right now, in order to get a firmer schedule both for them and for the committee members. And that is what the Clerks' Branch and myself will do.

The third thing that we discussed was to try to reorganize our schedule for the next few weeks with a view to things like the Bar Convention and others, which some senators feel a responsibility to attend.

Basically, what that comes down to is that next week we would be sitting on Tuesday and Wednesday, when we will have before us the provincial Attorneys Gen and Mr. MacGuigan. We would hope not to sit on Thursday.

The following week, instead of scheduling that now with the people we are very anxious to hear from, such as Mr. Borovoy of the Civil Liberties Association and Professor Freedland and Dr. Russel, whose article was mentioned a moment ago, we would try and free that week—that is, the week after next—and, if necessary, schedule them for the following week, which at the moment is free.

The fourth thing was that we had some discussion of the evidentiary requirements of the committee in order that it can be in a position, at the end of its work, about October 6 or 7, to have a complete information base for the purposes of writing the report.

The general wish was to try to have a complete base of evidence to the extent possible without *in camera* meetings, and certainly to leave that question for the time being, since it was the conviction that most of what we had to know dealt with matters that not only could be discussed publicly but should be discussed publicly.

There was, however, in the context of that, some suggestion that we should secure some evidence with regard to the nature of the threat that lies behind the mandate in clause 2. On the one hand, you do not want to be demagogic and go out and

## [Traduction]

à l'endroit de la Direction des comités et du Service de référence de la Bibliothèque du Parlement pour l'aide qu'ils nous ont apportée.

Vous le savez, nous n'avons pas opté pour un nombre élevé d'experts, non seulement en raison de la vie écourtée de notre Comité et de la rareté de ces experts, mais également parce que nous étions convaincus que la Direction des comités et la Bibliothèque pouvaient s'acquitter de cette tâche, ce qu'ils ont fait, fort bien, à notre avis.

Le deuxième point dont nous avons parlé: l'ordonnancement des horaires pour nous permettre de recevoir les personnes et les organismes non encore prévus à l'horaire.

Nous avons reçu de très nombreuses requêtes en plus de celles que comporte la liste que vous avez sous les yeux. Nous n'avons encore prévu aucune date pour recevoir ces personnes parce que nous voulions d'abord prendre connaissance des mémoires.

Compte tenu que nous recevrons des mémoires jusqu'au 12 septembre, et compte tenu de l'horaire du Comité, le Comité directeur s'est demandé si nous ne devons pas nous adresser à ces groupes qui ont indiqué leur désir de nous soumettre un mémoire afin de juger avec eux s'il est préférable de les recevoir dès maintenant afin d'en arriver à un horaire plus précis, tant pour eux que pour les membres du Comité. C'est ce que la Direction des comités et moi-même allons effectuer.

En troisième lieu, nous avons discuté de la possibilité de modifier l'horaire des prochaines semaines pour tenir compte, entre autres, du congrès du Barreau auquel certains sénateurs désirent assister.

En résumé, la semaine prochaine, nous siégerons le mardi et le mercredi alors que nous recevrons les procureurs généraux des provinces et M. McGuigan. Nous espérons ne pas siéger jeudi.

La semaine suivante, plutôt que de rencontrer ces personnes que nous avons hâte d'entendre, soit M. Borovoy de l'Association des libertés civiles, M. Freedland et M. Russell dont on a cité l'article il y a un instant, nous tenterons de nous libérer durant cette semaine-là et, au besoin, prévoir des rencontres pour la semaine suivante qui est actuellement libre.

Quatrièmement, nous avons discuté du respect des exigences du Comité pour nous permettre, à la fin de nos travaux, soit vers les 6 ou 7 octobre, de disposer de renseignements complets qui nous permettront de rédiger notre rapport.

Le Comité directeur s'est généralement entendu pour tenter d'acquiescer ces renseignements, dans la mesure du possible, sans siéger à huis clos, et d'oublier cet aspect pour l'instant puisque nous étions convaincus que la plupart des points sur lesquels nous devons nous pencher traitent de questions qui, non seulement peuvent se discuter en public, mais le devraient.

A cet égard, on a toutefois souligné le besoin, pour le Comité, d'obtenir des renseignements quant à la nature de la menace qui sous-tend le mandat à l'article 2. D'un côté, il n'est pas question d'être démagogue et de susciter la croyance qu'il



## [Text]

incite the belief that there are communists under every bed; yet, on the other hand, you want to get a good discussion for the benefit of the committee.

Working with the committees Branch, I will go out and do that, and I will report to you next week on what I have been able to do—and I think we can do a credible job for that purpose.

Given the nature of the timetable—which is really quite intensive during September and the first week of October, with an additional two weeks or so for the preparation of the report—the suggestion was that it would be useful if members of the committee would be willing to gather informally at the end of the Wednesday meetings, which we could schedule to end by 3.30, to discuss the shape of the evidence, the requirements that seem to be emerging, and that type of thing. By so doing, we would not come cold to the process of report writing, which is going to have to be done in such a short period of time.

That seemed to be generally well received, and either I or a representative of the committee's branch will be in touch with all members of the committee to determine whether or not such a meeting can be fitted into our schedules.

Those are the five items that we discussed, and I would welcome any editorial comments, either from those who were there or, alternatively, from members who feel that there is something we missed or did not understand.

Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** On the necessity of security, it has been running through my mind that possibly we should have an *in camera* meeting at which we could be briefed as to just what it is we are talking about.

I was talking to Mr. O'Brien last week—who I believe works with Mr. Finn—and I asked him to send to me that part of the McDonald report which dealt with this question so that I could decide for myself whether there was enough in there or whether we needed it. I have not yet received those pages, incidentally. If we could get the specific pages from the McDonald report dealing with that problem, we could at least see how much more is required.

Were you talking about now having an *in camera* meeting on that particular subject?

**The Chairman:** No, Senator Godfrey. So far the committee has been operating on the implicit assumption, with the two royal commissions having come to the same conclusion, that the case is there and it is a question of how to meet it.

There are two possible steps away from that position. The first is, simply, an understanding, not merely of what McDonald and Mackenzie said but what I have called the pathology of the threat; that is, how it breaks down and what is it, and so on. That step can be covered publicly and, I would suggest, is the most useful, after McDonald and Mackenzie, to the committee, because it is really an ordering of what is the general knowledge of members of the committee with respect to what they have read and seen and understood over the years. It assumes that the threat today is not significantly greater or

## [Traduction]

y a des communistes sous tous les lits; de l'autre, une discussion saine s'impose pour la gouverne du Comité.

Avec l'aide de la Direction des comités, je me chargerai de cette question et vous ferai part, la semaine prochaine, de ce que j'aurai accompli.

Compte tenu de notre horaire, qui est plutôt chargé en septembre et durant la première semaine d'octobre, et compte tenu du besoin de consacrer deux semaines additionnelles, ou à peu près, à la rédaction du rapport, on a souligné qu'il serait utile que les membres du Comité se réunissent officieusement à la fin des séances du mercredi, soit vers les 15 h 30, pour discuter de la forme de la preuve soumise, des exigences qui semblent en découler, etc. De cette façon, nous nous ne nous retrouverions pas le bec à l'eau au moment d'entreprendre la rédaction du rapport à laquelle nous ne pourrions consacrer que peu de temps.

Cette idée a semblé généralement acceptable; un représentant de la Direction des comités ou moi-même entrerons en contact avec tous les membres du Comité pour tenter de prévoir une telle réunion à notre horaire.

Ce sont les cinq points dont nous avons discuté. Si les membres présents à cette réunion ou d'autres qui croient que nous n'avons pas compris ou manqué le bateau, le désirent, je vous invite à commenter.

Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Pour ce qui est du besoin de la sécurité, il m'est venu à l'idée qu'une rencontre à huis clos pourrait être utile et au cours de laquelle on pourrait nous renseigner sur ce dont nous discutons vraiment.

Je parlais avec M. O'Brien—je crois qu'il travaille avec M. Finn—la semaine dernière, et je lui ai demandé de me faire parvenir cette section du rapport McDonald qui traite de cette question afin de me permettre de décider si ces renseignements étaient suffisants et si nous en avions besoin. Incidemment, je n'ai pas encore reçu ces documents. Si nous pouvions nous procurer ces pages du rapport McDonald, qui traitent de cette question, nous pourrions au moins voir ce qu'il nous faut encore.

Parliez-vous de la tenue d'une réunion à huis clos maintenant sur ce point particulier?

**Le président:** Non, sénateur Godfrey. Jusqu'ici le Comité a fonctionné en supposant, et deux commissions royales d'enquête en sont venues à la même conclusion, que la situation existe et qu'il ne reste qu'à l'affronter.

Il y a deux façons de s'éloigner de cette position. Premièrement, la compréhension, non seulement de ce que les rapports McDonald et McKenzie disent, mais de ce que j'appelle la pathologie de la menace: comment elle se décompose, ce qu'elle est, etc. Nous pouvons nous occuper de ce point, en public, et je crois qu'il s'agit de la méthode la plus utile pour le Comité après les rapports McDonald et McKenzie puisqu'il s'agit, de fait, de la mise en ordre de ce que les membres du Comité savent déjà, compte tenu de ce qu'ils ont lu, vu et compris au cours des années. On suppose que la menace n'est

[Text]

smaller than it was a year ago or two years ago. It tries to order it and analyze it and focus all that we carry in our minds in an analysis. And that, if we were going to do it, I would like to see us do in public.

If there is the feeling that there is a requirement for a further step dealing with what is the threat today, then that we could not handle in a public meeting. I have been anxious to try and be as open in this proceeding as we could, and what I was proposing is to try to see how far we can get through our public meetings, holding the question of an *in camera* meeting in abeyance. Right from the outset it has been the desire of the committee to give the benefit of the doubt, to the largest possible degree, to openness.

**Honourable Senators:** Agreed.

**The Chairman:** I think we are now ready to adjourn.

**Senator Frith:** Just a small point, Mr. Chairman. Throughout today's hearing you have said "we must get back to that" and "it must be noted". I take it it is being noted by someone that we are going to get back to such things as—

**The Chairman:** Yes. You should have received from the clerk a list that was prepared by the Parliamentary Library outlining the six or seven areas that the minister indicated at our last meeting he would be willing to look at again. That list will be updated as frequently as necessary. Likewise, we are keeping a list of those things we say we will have to get back to, and you will be apprised of those and the scheduling will be done in such a way as to ensure that that will be done.

**Senator Frith:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We now stand adjourned.

The Committee adjourned.

[Traduction]

pas vraiment plus forte ou moins forte aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a un ou deux ans. Elle veut simplement ordonner et analyser la situation et analyser de façon précise ce que nous savons. Et si nous sommes pour nous attaquer à ce point, j'aimerais que ce soit publiquement.

Mais si le Comité croit qu'il importe d'aller plus loin en nous attaquant à cette question de la menace actuelle, nous ne pourrions le faire publiquement. J'ai voulu être le plus ouvert possible dans nos délibérations et ce que je propose c'est de voir jusqu'où nous pouvons aller dans nos rencontres publiques tout en réservant, pour l'instant, la question d'une réunion à huis clos. Dès le départ, le Comité a opté pour des réunions le plus possible publiques.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Je crois que nous sommes prêts à ajourner.

**Le sénateur Frith:** Un autre point, monsieur le président. Tout au long de la journée, vous avez dit «nous devons revenir sur ce point» et «il faut noter ce point». J'espère que quelqu'un l'a noté et que nous reviendrons sur...

**Le président:** Oui. Vous devriez avoir reçu du greffier la liste de ce que la Bibliothèque du Parlement a préparé et qui indique les six ou sept domaines sur lesquels le ministre est prêt à se pencher à nouveau. Nous mettrons cette liste à jour le plus souvent possible. Nous tenons également une liste de ces points sur lesquels nous voulons revenir; nous vous tiendrons au courant et l'organisation des réunions sera telle qu'elle assurera un retour sur ces points.

**Le sénateur Frith:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** La séance est levée.

Le Comité ajourne ses travaux.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of the Solicitor General:*

Mr. T. D'Arcy Finn, Q.C., Executive Director of the Security Intelligence Transitional Group;

Mr. Archie Barr, Chief Superintendent, Policy Development of the Security Intelligence Transitional Group.

### *Du ministère du Solliciteur général:*

M. T. D'Arcy Finn, c.r., directeur exécutif, Groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité;

M. Archie Barr, surintendant principal, la politique de sécurité, Groupe de transition chargé des renseignements pour la sécurité.



3 **DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL**



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

**SENATE OF CANADA**

*Proceedings of the Special  
Committee of the Senate on the*

# Canadian Security Intelligence Service

*Chairman:*  
The Honourable P. M. PITFIELD

Friday, August 19, 1983

**Issue No. 3  
Third Proceedings on**

The subject-matter of Bill C-157,  
intituled: "Canadian Security  
Intelligence Act"

**APPEARING:**

The Honourable Robert Phillip Kaplan  
Solicitor General of Canada

**WITNESS:**  
(See back cover)

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

**SÉNAT DU CANADA**

*Délibérations du comité  
sénatorial spécial du*

# Service canadien du renseignement de sécurité

*Président:*  
L'honorable P. M. PITFIELD

Le vendredi 19 août 1983

**Fascicule n° 3  
Troisième fascicule concernant**

La teneur du Projet de loi C-157,  
intitulé: «Loi sur le Service canadien  
du renseignement de sécurité»

**COMPARAÎT:**

L'honorable Robert Phillip Kaplan  
Solliciteur général du Canada

**TÉMOIN:**  
(Voir à l'endos)



SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE  
ON THE CANADIAN SECURITY  
INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour  
Buckwold  
Flynn  
Godfrey  
Kelly  
Lapointe

Nurgitz  
Olson  
Pitfield  
Riel  
Riley

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL  
DU SERVICE CANADIEN DU  
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

*Président:* L'honorable P. M. Pitfield

*Vice-président:* L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour  
Buckwold  
Flynn  
Godfrey  
Kelly  
Lapointe

Nurgitz  
Olson  
Pitfield  
Riel  
Riley

(Quorum 4)

*Les greffiers du comité*

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

*Clerks of the Committee*



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(b) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.:

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.:

Que l'application de l'article 66(1)(b) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, AUGUST 19, 1983

(7)

## [Text]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at: 9:02 a.m., with the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Lapointe, Nurgitz, Pitfield, Riel and Riley. (9)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Frith.

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

*Appearing:* The Honourable Robert Phillip Kaplan, Solicitor General of Canada.

## Witness:

## From the Department of the Solicitor General:

Mr. Fred E. Gibson, Q.C., Deputy Solicitor General.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intitled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

The Chairman introduced the witnesses who answered questions put to them by members of the Committee.

At 11:20 a.m., the proceedings were interrupted for a short time after which the sitting was resumed.

At 12:13 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## ATTEST:

*Le greffier du Comité*

Timothy Ross Wilson

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

VENDREDI 19 AOÛT 1983

## [Traduction]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du règlement de sécurité se réunit aujourd'hui à 19 h 02 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Lapointe, Nurgitz, Pitfield, Riel et Riley. (9)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Frith.

*Également présents:* De la Direction des recherches, Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chargés de recherches.

*Comparaît:* L'honorable Robert Phillip Kaplan, Solliciteur général du Canada.

## Témoïn:

## Du ministère du Solliciteur général:

M. Fred E. Gibson, c.r., Solliciteur général adjoint.

Conformément à son Ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité étudie la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité».

Le président présente les témoins qui répondent aux questions qui leur sont posées par les membres du Comité.

A 11 h 20, les délibérations sont interrompues pour une courte pause après laquelle la séance continue.

A 12 h 13, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## ATTESTÉ:

## EVIDENCE

Ottawa, Friday, August 19, 1983

[Text]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, met this day at 9.00 a.m. to consider the said subject matter.

**Senator P. Michael Pitfield** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have with us this morning the Honourable Bob Kaplan, the Solicitor General of Canada, along with the Deputy Solicitor General of Canada, Mr. Gibson.

Who would like to lead off?

**Senator Flynn:** Perhaps the minister has something to report to us. He may have some ideas as to amendments to the bill. He has heard a great deal already, and I am sure he has been mulling over some changes.

**Hon. Robert P. Kaplan, P.C., M.P., Solicitor General of Canada:** I have no changes that I am proposing this morning. I did reflect on whether or not I should make an introductory statement, and in view of the fact that you met with my officials yesterday, I felt that you probably knew what you wanted.

I may want to submit to you position papers on one thing and another during the course of your work as they occur, but I have no introductory statement to make this morning.

**Senator Nurgitz:** would there be anything arising out of the meeting you had in July in Ottawa with the provincial Attorneys General that indicates any kind of compromise or a meeting of minds?

**Hon. Mr. Kaplan:** No, senator. As you know, that meeting was held *in camera*, and as such the rules that apply permit me to repeat things that I said but not to repeat things that other Attorneys General said.

There was a statement released at the conclusion of that meeting that indicated that the subject had been discussed. I am certainly willing and available to meet with the provincial Attorneys General, and that really was the concluding statement on the subject. I expressed my availability and willingness not only to meet with the Attorneys General together but to meet with any of them on a bilateral or a regional basis, or to have my officials meet with them, or to have my officials meet with their officials.

I think we are in the position now of being able to assure you that a good process is available, if any provincial Attorney General wishes to avail himself of it, for discussion and input on the process of the bill through Parliament.

**Senator Flynn:** Many of the provincial Attorneys General have expressed their objections to this legislation publicly. So, in practice you would be able to reply to the public statements that they have made.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, they did express themselves publicly on it. I hope I am not being invited now to tell you what they said. They did put it on the public record. There was not

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le vendredi 19 août 1983

[Translation]

Le Comité spécial du Sénat sur le Service canadien du renseignement de sécurité que l'on a saisi du projet de loi C-157, se réunit aujourd'hui à 9 h pour examiner ledit sujet.

**Le sénateur P. Michael Pitfield** (*président*) préside.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons parmi nous l'honorable Bob Kaplan, solliciteur général du Canada ainsi que le solliciteur général adjoint du Canada, M. Gibson.

Qui veut commencer?

**Le sénateur Flynn:** Peut-être que le ministre a quelque chose à nous dire. Il a peut-être des idées au sujet de modifications à apporter au projet de loi. Il a entendu bien des choses jusqu'ici et il doit penser à certaines modifications.

**L'honorable Robert P. Kaplan, C.P., député, solliciteur général du Canada:** Je n'ai aucun changement à proposer ce matin. J'ai songé à faire une déclaration d'ouverture mais comme vous avez rencontré mes fonctionnaires hier, je crois que vous avez obtenu ce que vous vouliez.

Je voudrai peut-être vous présenter des documents de position au sujet d'une question ou d'une autre durant votre travail mais je n'ai aucune déclaration d'ouverture à faire ce matin.

**Le sénateur Nurgitz:** Est-ce qu'il y aurait quelque chose qui pourrait provenir de la réunion que vous avez eue en juillet à Ottawa avec les procureurs généraux qui pourrait indiquer un compromis ou une entente?

**L'honorable M. Kaplan:** Non, monsieur le sénateur. Comme vous le savez, cette réunion a eu lieu à huis clos et la règle me permet de répéter des choses que j'ai dites mais non pas de répéter les choses que d'autres procureurs généraux ont déclarées.

Il y a eu un communiqué à l'issue de cette réunion et il indiquait qu'on avait discuté le sujet. Je suis certainement prêt à rencontrer les procureurs généraux des provinces et c'était là la déclaration qui a été faite. J'ai exprimé mon désir et ma disponibilité en vue de rencontres avec tous les procureurs généraux ou avec l'un ou plusieurs d'entre eux sur une base bilatérale ou régionale et de rencontres entre leurs fonctionnaires et mes fonctionnaires.

Je crois que nous pouvons vous assurer qu'il existe une procédure adéquate si un procureur général provincial veut s'en servir pour discuter le projet de loi ou le processus selon lequel il passera au Parlement.

**Le sénateur Flynn:** Un grand nombre de procureurs généraux se sont opposés en public à ce projet de loi. Vous pourriez donc, de fait, répondre aux déclarations qu'ils ont faites en public.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, ils se sont exprimés ouvertement à ce sujet. J'espère que l'on ne me demandera pas de vous dire ce qu'ils ont déclaré. Ils en ont fait état publiquement. Ils



**[Text]**

unanimity against separation, for example. There was, to my way of thinking, considerable concern expressed by them about the bill—and, by the way, I encouraged them to seek to appear before the committees so as to share their concerns with the Parliament of Canada. I think it was recognized that national security is a federal matter, or at least it is our position that national security is a federal matter, to be resolved by you, by the Members of Parliament.

**Senator Nurgitz:** I do not wish to have you breach whatever confidentiality rules you would be under as a result of the manner of conduct of that meeting, but there has been enough said by the provincial Attorneys General in public about several aspects of the legislation, one example being the separation of the service. Some of us have had similar questions put to us.

My concern now is whether this committee will have the opportunity to get the expert advice, for instance, of members of the present force so as to determine what they as a force believe is in the best interests of Canada.

**Hon. Mr. Kaplan:** That is your decision. As I understand the rules of the Senate, you can call any witness you wish, whether in the country or out. If you do invite members of the force to come and give evidence in the area of their knowledge of operations, they would be forthcoming and would provide that information. Of course, I would remind the committee that officials should not be asked to discuss policy issues. All of you are aware of that. However, I think they could make a useful contribution to your deliberations, and I encourage you to consider inviting them.

I would like to go back to your question about the concerns of the provincial Attorneys General. I am just giving you my opinion in this regard, not something that has been agreed upon.

In my opinion, their concerns fell into three categories. In the first category there were concerns which I say to you frankly are based on misunderstandings of the legislation. For example, the point was made that service members have carte blanche to break the law. I believe that is based on a misunderstanding of the police authority legislation and common law position, and I believe it is also based on a misunderstanding and a misinterpretation of the language of the legislation.

And there are a number of matters in that category, where I think that a simple briefing can set aside the misguided criticisms. But that is only one category. In the second category, there was a range of concerns where there was no difference between us on policy—in other words, when they found out what we meant to achieve, they agreed with our objective—but where there was disagreement that the legislation in its language achieved that objective. They felt either that the legislation was too broad or that something was missing. I could even put the service member authority in that category as well in a certain sense. We agreed as to what the authority of the service member should be. It was the view of those who addressed this concern—and not unanimously even in that group—that better drafting could achieve our result and the result which they want.

**[Traduction]**

ont exprimé, à mon avis, beaucoup d'inquiétude au sujet du projet de loi—et je les ai encouragés à tenter de témoigner devant les comités de façon qu'ils puissent faire connaître leurs soucis au Parlement du Canada. Je crois qu'ils ont reconnu que la sécurité nationale relève du gouvernement fédéral; ou du moins c'est notre avis que la sécurité nationale est une question fédérale qui doit être réglée par vous, députés du Parlement.

**Le sénateur Nurgitz:** Je ne tiens pas à ce que vous violiez les règles de caractère confidentiel qui ont pu être imposées sur la tenue de votre réunion, mais les procureurs généraux provinciaux ont assez dit au sujet de divers aspects de la loi, notamment la question de la séparation du service. Nous avons des questions semblables à vous poser.

Je me demande si ce Comité aura l'occasion d'obtenir les conseils des experts, soit par exemple des membres de la force pour établir ce qu'eux, en tant que membres du service croient être les intérêts les meilleurs du Canada.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est à vous de juger. Si je comprends bien les règles du Sénat, vous pouvez convoquer tout témoin de votre choix, qu'il soit au pays ou non. Si vous demandez à des membres du service de témoigner au sujet des domaines de leurs connaissances, ils viendront vous fournir ces renseignements. Je dois rappeler cependant au Comité que les employés ne doivent pas discuter des questions de politique. Vous savez tous cela. Je crois toutefois qu'ils pourraient fournir un apport précieux à vos délibérations et je vous encourage à les inviter.

Je voudrais revenir à votre question au sujet des préoccupations des procureurs généraux provinciaux. Je vous en donne seulement mon idée, et non un sentiment qu'ils ont approuvé.

A mon avis, leurs préoccupations se divisent en trois catégories. Dans la première catégorie, on constate des préoccupations qui, je vous le dis franchement, sont fondées sur une compréhension fautive du projet de loi. On a par exemple souligné la possibilité que les membres du service soient libres d'enfreindre la loi. Je crois que ce jugement est fondé sur une compréhension incorrecte de la loi qui régit l'autorité policière et de la situation du droit commun, et je crois qu'il est aussi fondé sur une interprétation fautive du texte de la loi.

Il y a plusieurs autres points dans cette catégorie; je crois qu'un simple exposé de la situation peut dissiper la critique. Mais ce n'est là qu'une seule catégorie. Dans la deuxième catégorie, se rangent les préoccupations non pas sur le plan de la politique, car lorsqu'ils ont compris notre objectif, ils l'ont accepté—mais sur le plan de l'exécution, à savoir qu'ils n'étaient pas d'accord avec nous sur le fait que la loi pouvait réaliser l'objectif d'après son texte. Ils ont jugé que la loi était trop générale ou que quelque chose y manquait. Je puis même mettre dans cette catégorie l'autorité des membres du service. Nous sommes tombés d'accord sur la définition de l'autorité que les membres du service devraient avoir. Ceux qui se sont attachés à cette question—et il n'y avait pas unanimité dans ce groupe—estimaient qu'on aurait pu rédiger le texte d'une

[Text]

Those are the matters which fall into category (2). Category (3) comprises the matters on which we disagree. For example, those Attorneys General who are against the separation and the establishment of the force as an agency, we disagree with. Those who object to subclause 6(3), the provision about the director having the authority to decide, in spite of the minister's wishes, to target or not to target an individual or group, we disagree with.

I myself felt that while there were some very serious issues in category (3), it was the smallest of the three categories. They of course can come before you and speak for themselves.

I am prepared to work with the provincial Attorneys General, not only on the category (1) and (2) concerns, but as well on the category (3), because there are advantages and disadvantages to all of the tough decisions in an area as controversial and difficult as national security. All I wanted was the opportunity to hear their weighing of the advantages and disadvantages and to explain mine.

**Senator Nurgitz:** Mr. Minister, we had some discussion yesterday about what some have called the power grab under Part IV by the Attorney General of Canada, and of course there has been some criticism on that. Prosecutions require the fiat of the Attorney General of Canada. Under the Official Secrets Act today, it is no different. Under the Official Secrets Act, it is only an offence under that act that requires the approval of the Attorney General of Canada, whereas under clause 52 of the bill it is any offence in Canada which would fall under the category of a threat to the security of Canada.

**Hon. Mr. Kaplan:** I have asked my colleague, the Attorney General of Canada, to be available to the committee, and I understand that he will be before you on August 24 to talk about this. What I can tell you is that—and this is the perspective of the Solicitor General on the problem—there are many national security crimes, offences, if I may so phrase them for shorthand, which are beyond the scope of a local police force to investigate. When international terrorists claim credit for murdering a diplomat present in Canada, all of the international intelligence about who might have done it and how it might have been organized comes to the local police force through the security service of the RCMP. There is a very good working arrangement in that regard. And, of course, we get a lot from foreign intelligence agencies in that area to help us analyze and investigate the offence.

Experience suggests that it would be preferable that the investigation of a case such as that be conducted by the RCMP. Certainly in the case of a very large urban police force with a high level of professional skill, such as the City of Ottawa Police Department, and others, there would be no practical difficulty with the present arrangement. However, if such offences are committed in rural areas, in smaller centres,

[Traduction]

façon qui aurait donné lieu aux résultats que nous attendons et à ceux qu'ils attendaient.

Ce sont là les questions de la catégorie 2. La catégorie 3 comprend les questions au sujet desquelles nous sommes tombés en désaccord. Certains procureurs généraux étaient opposés, par exemple, à la séparation et à l'établissement du service à titre d'organisme. Nous n'étions pas d'accord. Nous ne sommes pas non plus d'accord avec ceux qui s'opposent à l'article 6(3), soit la disposition selon laquelle le directeur peut décider, quelque soit le désir du ministre, de rechercher des renseignements sur un individu ou un groupe d'individus.

J'estime que même si certains problèmes graves relèvent de la catégorie 3, c'est la moins importante des catégories. Ces gens peuvent évidemment venir témoigner eux-mêmes devant vous.

Je suis disposé à œuvrer de concert avec les procureurs généraux des provinces, non seulement au sujet des préoccupations des catégories 1 et 2, mais aussi au sujet des problèmes de la catégorie 3 parce qu'il y a toujours un pour et un contre dans toutes les décisions difficiles à prendre dans le domaine de la sécurité nationale. Je voulais tout simplement pouvoir entendre leur façon de voir les avantages et les inconvénients et de pouvoir expliquer ma position.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le ministre, nous avons discuté hier ce que certains appellent l'usurpation de pouvoir du procureur général du Canada en vertu de la Partie IV; il y a évidemment eu des critiques à ce sujet. Les poursuites doivent être approuvées par le procureur général du Canada. En vertu de la Loi sur les secrets officiels, seule une infraction en vertu de cette Loi exige l'approbation du procureur général du Canada, tandis qu'en vertu de l'article 52 du projet de loi, toute infraction commise au Canada pourrait tomber dans la catégorie de menace envers la sécurité du Canada.

**L'honorable M. Kaplan:** J'ai demandé à mon collègue, le procureur général du Canada, de se mettre à la disposition du Comité; il devrait comparaître devant vous le 24 août pour parler de cette question. Je puis vous dire, et c'est la façon de penser du solliciteur général qu'il y a bien des crimes, des infractions commises contre la sécurité nationale, si je puis m'exprimer ainsi, qui sont au-delà de la capacité d'une force de police locale. Lorsque des terroristes internationaux peuvent s'attribuer le crédit d'avoir assassiné un diplomate au Canada, tous les renseignements internationaux au sujet de l'identité des coupables ou de la façon dont ils ont exécuté le crime sont transmis à la police locale par l'intermédiaire du service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada. Il existe un bon système pratique à cet égard. Nous obtenons beaucoup d'aide également des organismes de renseignements étrangers qui nous aident à analyser l'infraction et à faire enquête à son sujet.

Le passé semble indiquer qu'il est préférable que l'enquête d'un cas du genre soit effectuée par la GRC. Il n'existe certainement pas de difficulté dans le système actuel quand il s'agit d'une force policière urbaine très grande qui est dotée de compétences, comme c'est le cas du service de police de la Ville d'Ottawa et d'autres. Si les infractions sont commises dans des régions rurales, cependant, ou dans des centres urbains plus



*[Text]*

I do not think we would have the level of confidence which we require to get that information from other intelligence agencies so as to make use of it. That level of confidence is best assured by the direct involvement in the investigation of our national police force, the Royal Canadian Mounted Police.

I know, for example—and I am just reporting this as a matter of fact—that in Turkey there has been considerable criticism—public criticism, not government criticism—of the fact that the investigation of the Altikat case is not in the hands of the RCMP. In other words, the international community expects that a diplomatic or a national security offence will be investigated by our national police force.

Paragraph (b) of clause 52 reads:

(b) the victim of the alleged offence is an internationally protected person—

That could include, in the extreme, someone breaking into a Consul's car in Toronto and stealing his groceries. Clearly the proper police force to investigate that matter is the Metropolitan Toronto Police, the same police force that would investigate that same offence where the victim is not an internationally protected person.

But that breaking into the car could be, in another circumstance that I could hypothesize, a matter of national security. They could be after a document; they could be planting a bomb; they could be wanting to get personal information about the individual.

What we are asserting in Part IV, as my colleague will explain, is, I think, a very sensible proposal for modern times to handle offences of the sort I have described in hypothetical terms.

**Senator Flynn:** This relates to the laying of the charge. There is no investigative power in that clause. The Attorney General is the one to authorize the laying of the charge.

**Senator Nurgitz:** You have dealt at length, Mr. Minister, with the investigation, and we do not argue with that. This talks about the consent to prosecute.

**Hon. Mr. Kaplan:** I wanted to make the contribution to the understanding of Part IV that the Solicitor General should make. I have had some police forces, for example, express the view that if a diplomat gets knocked down by somebody, they do not have the authority to arrest that person as the arresting of the person would be a proceeding for an offence, according to the view that has been put to me.

I am looking forward to meeting with the Chiefs of Police at their annual convention next week so as to go over with them my interpretation of this provision.

It may well be one of those concerns that fits into category (2) to a large extent; that is, where changes in the drafting can satisfy them that common sense will prevail in the relationship between police forces in connection with investigations. I know that there is a category (3) disagreement in that regard that some provincial Attorneys General have expressed. In other words, they like things as they are.

*[Traduction]*

petits, je ne crois que nous obtiendrions le niveau de confiance dont nous aurions besoin pour obtenir cette information d'autres organismes de renseignements. Ce niveau de confiance existe du fait de la participation directe à l'enquête de notre force de police nationale, la Gendarmerie royale du Canada.

Je sais par exemple qu'en Turquie on a critiqué, non pas au sein du gouvernement mais dans le public, le fait que l'enquête sur le cas Altikat n'était pas remise à la GRC. En d'autres termes, la communauté internationale s'attend que notre force de police nationale fasse l'enquête sur une infraction à la sécurité nationale ou à la sécurité des diplomates.

Le paragraphe (b) de l'article 52 se lit tel que suit:

b) la victime de l'infraction présumée est une personne jouissant d'une protection internationale.

Ceci voudrait aussi dire, dans un cas extrême, une personne qui pénètre dans l'auto d'un consul à Toronto et vole ses sacs d'épicerie. Évidemment, la force policière qui doit faire enquête sur un cas pareil est la police métropolitaine de Toronto, la force de police qui enquêterait sur le même genre d'infraction dont la victime ne serait pas une personne jouissant de la protection internationale.

Mais le fait d'entrer dans cette automobile pourrait devenir une question de sécurité nationale, dans des circonstances que j'imagine. Ces personnes pourraient être à la recherche d'un document; elles pourraient tenter d'y disposer une bombe; elles pourraient chercher à obtenir des renseignements personnels au sujet de l'individu.

Ce que nous disons dans la Partie IV, et c'est ce que mon collègue vous expliquera, c'est une façon moderne de traiter des infractions dont j'ai parlé en termes hypothétiques.

**Le sénateur Flynn:** Ceci se rapporte à la déposition d'une accusation. Cet article ne contient aucun pouvoir d'enquête. Le procureur général est le seul autorisé à déposer l'accusation.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur le ministre, vous avez beaucoup parlé de l'enquête et nous n'argumentons pas à ce sujet. Parlons maintenant du consentement en matière de poursuite.

**L'honorable M. Kaplan:** Je voulais parler de la Partie IV dont le solliciteur général vous parlera. Certaines forces policières ont par exemple exprimé l'opinion que si un diplomate se fait battre par quelqu'un, elles n'ont pas le droit d'arrêter cette personne parce que l'arrestation de cette personne serait une procédure touchant une infraction, selon l'opinion qu'on m'a donnée.

Je vais rencontrer les chefs de police lors de leur congrès annuel qui doit avoir lieu la semaine prochaine et je discuterai avec eux mon interprétation de cette disposition.

Il se peut que ce soit là l'une des préoccupations qui appartiennent en grande mesure à la catégorie 2; c'est-à-dire si une modification du texte peut les satisfaire de façon que les forces policières agissent avec logique dans leur enquête. Je sais qu'il existe un désaccord selon la catégorie 3 parce que certains procureurs généraux provinciaux l'ont exprimé. En d'autres termes, ils veulent que les choses demeurent telles qu'elles sont.

[Text]

**Senator Flynn:** Clause 55 reads:

Members of the Royal Canadian Mounted Police who are peace officers—

That would include, of course, those who are under the authority of the provincial Attorneys General.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, in the contract provinces.

**Senator Flynn:** In provinces where the RCMP is the police corps, there is no problem as far as this is concerned, except that they would still be under the authority of the provincial Attorneys General. I do not see it as clearly giving exclusive jurisdiction when they Attorney General of Canada decides to have only the RCMP investigate the offence.

**Hon. Mr. Kaplan:** You will note that the expression "exclusive jurisdiction" doesn't appear. That would be unworkable. The phrase "primary responsibility" appears, and what is meant by that—

**Senator Flynn:** You do it with regard to the laying of the charge. There is no doubt that you need the consent of the Attorney General of Canada.

**Hon. Mr. Kaplan:** That is correct.

**Senator Godfrey:** When I read that clause, the thought that occurred to me as the primary reason—and this has been mentioned by neither you nor Mr. Finn, so presumably it hasn't even been considered. I will just try it out on you. When I read it, it occurred to me that the reason you wanted it was that there are certain security offences that you do not want to prosecute—perhaps because you want to make a deal, or perhaps because you do not want a provincial Attorney General blundering in and laying a charge, or perhaps you want the same kind of a deal that they made in Ireland of an informer, with a promise of immunity, and so on.

But neither you nor Mr. Finn seemed to think that that was a consideration at all. Yet, that was the first thing that occurred to me when looking for a reason for it.

**Hon. Mr. Kaplan:** Senator Godfrey, that is an aspect of prosecutorial discretion. When the job of Solicitor General was spun off from the job of Attorney General, it was to ensure that a law officer independent of the leadership of the RCMP would be there to make such a judgment. Your point is one that I would like the Attorney General of Canada to address.

Certainly there are cases—and these cases arise in provinces as well and in normal policing activities totally outside of the field of national security—where prosecutorial discretion is exercised against the proceeding with charges. The laying of charges is a police matter; the proceeding with them or staying of them is a matter for the Attorney General, and you are going to have one to address that question to.

I could add another aspect that neither of us has referred to so far that is important for you to know, and that is that yet another aspect of Part IV is the provision of protection and security to internationally protected persons when visiting Canada. This is sometimes a complicated matter.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** La clause 55 se lit comme suit:

Les membres de la Gendarmerie royale du Canada qui sont des agents de la paix—

Ceci veut dire aussi les gens qui relèvent de l'autorité des procureurs généraux des provinces.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, dans les provinces où il y a contrat.

**Le sénateur Flynn:** Dans les provinces où la GRC est la force de police, il n'existe aucun problème sous ce rapport, sauf que les agents relèvent du procureur général provincial. Je ne vois pas comment cela donne un ressort exclusif lorsque le procureur général du Canada demande que la GRC seule fasse une enquête au sujet de l'infraction.

**L'honorable M. Kaplan:** Vous remarquerez que les termes «ressort exclusif» ne paraissent pas. Cela ne serait pas possible. L'expression «responsabilité première» paraît et ce que nous voulons dire—

**Le sénateur Flynn:** Vous en parlez en ce qui a trait à la déposition de l'accusation. Il n'existe aucun doute que vous devez obtenir le consentement du procureur général du Canada.

**L'honorable M. Kaplan:** Cela est juste.

**Le sénateur Godfrey:** Quand j'ai lu cette clause, j'ai cru—ce que ni vous ni M. Finn n'avez mentionné—que vous vouliez éviter de faire une poursuite dans le cas de certaines infractions à la sécurité soit parce que vous vouliez faire un marché ou que vous ne vouliez pas qu'un procureur général provincial s'immisce dans l'affaire, ou parce que vous vouliez conclure un marché comme on a fait en Irlande avec un délateur en lui promettant l'immunité, et ainsi de suite.

Mais ni vous ni M. Finn ne semblez avoir pensé à cela. C'est pourtant la première chose à laquelle j'ai songé quand j'ai tenté de trouver une raison.

**L'honorable M. Kaplan:** Monsieur le sénateur, c'est là l'un des aspects de la discrétion des procureurs. Lorsque la charge de solliciteur général a été détachée de celle du procureur général, c'était pour s'assurer qu'un agent de la paix indépendant de la direction de la GRC serait en mesure de prendre des décisions. J'aimerais bien que le procureur général du Canada aborde le point dont vous parlez.

Il y a certainement des cas, dans les provinces aussi et dans des activités policières distinctes du domaine de la sécurité nationale, où la discrétion des procureurs s'exerce contre la déposition de l'accusation. La déposition de l'accusation est une question de police, la poursuite ou l'abandon relève du procureur général; vous en aurez un qui vous en parlera.

Je voudrais aborder un autre aspect dont nous n'avons pas parlé et que vous devez connaître: c'est l'un des aspects de la Partie IV et il porte sur la protection des personnes jouissant de la protection internationale quand elles sont au Canada. C'est là bien souvent une affaire compliquée.



**[Text]**

When an internationally protected person visits the City of Toronto, for example, there is very good cooperation between the city police, the provincial police, and the RCMP; however, there is uncertainty in the circumstance as to who is finally responsible in the event that there is disagreement as to the arrangements to be made to protect that individual. There is uncertainty, for example, as to which police force should review the guest list so as to determine what members of the public are invited to meet a particular individual. Because of the confusion in this area and uncertainty, Part IV is directed toward asserting that in cases where there is a legitimate national security dimension, the primary responsibility resides with the RCMP.

**Senator Flynn:** It is poorly drafted, then.

**Hon. Mr. Kaplan:** I would have to say that we are correcting a circumstance here where there is genuine uncertainty both at the level of policing and at the level of political responsibility.

**The Chairman:** Where does the term "primary responsibility" come from? Is it a common term of the art—because I do not recall having seen it—or is it a new concept, and does anyone know how it is going to work?

**Hon. Mr. Kaplan:** It is a new legislative expression. A variety of formulations was looked at in arriving at this. The desire was to see present arrangements, in most respects, continue—that is, cooperation—but that there be a recognition that, in some cases, the RCMP and the security service have a special expertise and access to intelligence, and so on, that would justify their having primary responsibility.

For the most part, that expression is meant to legislate the existing arrangement which prevails in a lot of the policing activities that Part IV would cover.

**The Chairman:** First, do the provincial Attorneys General understand what it means?

Secondly, does it in fact subsume the existing arrangement? How do you encapsulate in words an existing arrangement such as that and pull it in without going further than this goes?

And third, how is it to work? Does the provincial Attorney General assume that the federal government will be the first to move and that if it does not move after a certain period of time, they will then move?

It is a new concept and it has not really been defined.

Perhaps this is something we should be taking up with Mr. McGuigan—I do not know. I know I have had trouble trying to understand what "primary responsibility" is in practice.

**Hon. Mr. Kaplan:** I think I can give a useful answer to those three questions. I have had a lot of experience with the policing problems that arise in this area—less with the political problems that arise in this area, because I cannot recall an instance where the exercise of prosecutorial discretion in consenting or not consenting has arisen in my ten years. My colleague may recall such an instance.

**[Traduction]**

Lorsqu'une personne jouissant de la protection internationale rend visite à la ville de Toronto, par exemple, il existe une bonne collaboration entre la police de la ville, la police provinciale et la GRC. Il existe cependant des doutes sur l'identité de la personne qui est responsable en dernier compte pour cette visite lorsqu'il y a désaccord au sujet des préparatifs qui sont pris pour protéger cet individu. On ne sait pas par exemple, quelle force policière devrait examiner la liste des invités pour établir qui, dans le grand public, sera invité à rencontrer l'individu. En raison de l'incertitude qui règne dans ce domaine, la Partie IV a pour fin de confier à la GRC la responsabilité première dans les cas où il y a un problème de sécurité nationale.

**Le sénateur Flynn:** La loi est donc mal rédigée.

**L'honorable M. Kaplan:** Je dois dire que nous voulons remédier à une situation où il existe effectivement de l'incertitude au sujet du niveau de responsabilité policière et de responsabilité politique.

**Le président:** D'où provient l'expression "responsabilité première"? Est-ce un terme commun au droit (car je ne me souviens pas de l'avoir entendu) ou s'agit-il là d'un nouveau concept. Quelqu'un saurait-il comment cela va fonctionner?

**L'honorable M. Kaplan:** C'est un nouveau terme législatif. Nous avons examiné une grande quantité de termes avant de le choisir. L'idée était de maintenir les arrangements actuels, c'est-à-dire, la collaboration, mais il fallait reconnaître que, dans certains cas, la GRC et le service de sécurité possèdent des connaissances spéciales et maintiennent des contacts dans le milieu des renseignements qui justifient de leur accorder la responsabilité première.

L'expression a pour fin surtout de légitimer dans la loi les arrangements actuels qui se retrouvent dans la plupart des activités policières que la Partie IV veut englober.

**Le président:** Premièrement, les procureurs généraux comprennent-ils ce que l'expression signifie?

Deuxièmement, l'arrangement actuel n'est-il pas compromis? Comment mettre dans une expression éclair un arrangement comme celui-là sans aller plus loin?

Et troisièmement, comment l'affaire va-t-elle fonctionner? Le procureur général provincial doit-il prendre pour acquis que le gouvernement fédéral sera le premier à bouger et que, si le gouvernement fédéral ne prend pas l'initiative, le procureur général provincial devra-t-il la prendre?

C'est là un nouveau concept qui n'a pas encore été bien défini.

Peut-être est-ce là une question que nous devrions mentionner à M. MacGuigan. Je sais que j'ai éprouvé de la difficulté à comprendre ce que «la responsabilité première» est de fait.

**L'honorable M. Kaplan:** Je puis donner une réponse utile à ces trois questions. J'ai bien connu les problèmes de surveillance qui surgissent dans ce domaine et moins d'expérience des problèmes politiques. Mais je ne puis pas me souvenir d'un cas où l'exercice de la discrétion du procureur a porté sur le consentement ou le non consentement. Mon collègue pourrait peut-être s'en souvenir.

[Text]

At the police level, it is certainly not the intention that a matter that justifies police action should await the RCMP. The closest peace officers should begin taking whatever police action is appropriate in a given situation.

The expression "primary responsibility", I think, characterizes the relationship that exists. In every policing matter, there is one police force that now has primary responsibility in relation to that matter. That does not mean exclusive, by any stretch of the imagination. It could be a provincial and a local police force; it could be two local police forces; or it could be police forces founded on all three levels of policing. In every police investigation, eventually—and sometimes there is discussion and debate about which police force it should be—one or other of the police forces involved has primary responsibility.

So, I can assure you that it is not a concept that is new at the policing level. What we are asserting here is that, in the context of the four matters which fit the definition of clause 52, it is our national police force, the RCMP, which would be the police force with primary responsibility.

Once that is properly explained and understood, I do not think they will have any difficulty with it—as a working concept. They may not agree with the policy, but I do not think they will have any difficulty with it as a working concept. Where an investigation involves more than one police force, that is how the system now operates.

**The Chairman:** But it is something more than a power to intervene and take over?

**Senator Flynn:** If that is what the draftmen have in mind, why don't they say that clearly. If in the opinion of the Attorney General of Canada the offence is one described in paragraphs (a) and (b) of clause 52, then the Attorney General of Canada would be the only one having the authority to lay the charge and to direct the investigation. Why not say that clearly, if that is what you have in mind.

**Hon. Mr. Kaplan:** That is not what we have in mind. My anticipation would be that most charges in the future will continue to be carried by provincial Attorneys General, as they have been in the past.

**Senator Flynn:** But you would have to express the opinion that it is one of the types of offences that you have the final say on.

**Hon. Mr. Kaplan:** And we would have to be right.

**Senator Flynn:** But if there is conflict, who is going to decide? For example, if there is a dispute between the Attorney General of Canada and the Attorney General of a province, who will resolve the matter?

**Hon. Mr. Kaplan:** Well, it would be the court, I suppose, to which—

**Senator Flynn:** I am speaking now of the laying of a charge. The courts are not in a position to settle the dispute at that point.

I think you have to give the discretion to the Attorney General of Canada to say that, in his opinion, a given case is one

[Traduction]

Au niveau de la police, ce n'est pas l'intention de faire attendre que la GRC s'occupe de l'affaire pour justifier des initiatives policières. Les agents de la paix les plus proches doivent prendre les initiatives voulues dans une situation particulière.

L'expression «responsabilité première» à mon avis caractérise la relation qui existe. Dans toute question de police, une seule force policière a la responsabilité première en ce qui a trait à cette affaire. Ce ne veut pas dire que cette responsabilité soit exclusive, loin de là. Il peut s'agir d'une force policière provinciale ou locale; il peut s'agir de deux services de police locaux; ou il peut s'agir de trois corps de police selon les trois niveaux d'action policière. Dans toute enquête de police, l'un des services de police possède la responsabilité première, même s'il surgit des discussions pour savoir de quelle force il s'agit.

Je puis donc vous assurer que ce concept n'est pas nouveau sur le plan de la police. Nous disons que dans les quatre éléments de l'article 52, c'est la force de police nationale, la GRC, qui doit être la force de police dotée de la responsabilité première.

Une fois que la question est expliquée et bien comprise, on n'aura aucune difficulté à l'accepter comme un concept de travail. On ne peut pas accepter la politique mais je ne crois pas qu'on refuse de la considérer comme un concept de travail. Lorsqu'une enquête intéresse plus d'un service de police, c'est ainsi que le système fonctionnera.

**Le président:** Mais il s'agit de plus que le pouvoir d'intervenir et de prendre les choses en main?

**Le sénateur Flynn:** Si c'est ce que les rédacteurs du projet de loi désiraient, pourquoi ne l'ont-ils pas dit clairement? Si, de l'avis du procureur général du Canada, l'infraction est une infraction décrite aux alinéas (a) et (b) de l'article 52, le procureur général du Canada serait le seul ayant le pouvoir de déposer l'accusation et de diriger l'enquête. Pourquoi ne pas le dire clairement, si c'est ce que vous avez à l'esprit.

**L'honorable M. Kaplan:** Ce n'est pas ce que nous avons à l'esprit. Je m'attends que la plupart des accusations continueront d'être portées par les procureurs généraux provinciaux, comme dans le passé.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous devez admettre que c'est le genre d'infractions où vous aurez le dernier mot.

**L'honorable M. Kaplan:** Et nous aurions raison.

**Le sénateur Flynn:** Mais s'il existe un conflit, qui doit décider? Si, par exemple, il y a un différend entre le procureur général du Canada et le procureur général d'une province, qui règlera la question?

**L'honorable M. Kaplan:** Le tribunal, j'imagine...

**Le sénateur Flynn:** Je parle de la déposition d'un chef d'accusation. Les tribunaux ne sont pas en mesure de régler cette question à ce stade.

Je crois que vous devez donner au procureur général du Canada la liberté de dire que, dans certains cas, il devrait avoir



[Text]

where he should have the primary authority to lay the charge and to direct the investigation.

**Hon. Mr. Kaplan:** I want to draw your attention to clause 54.

**Senator Flynn:** Yes, I have read that.

**Hon. Mr. Kaplan:** The process could be less rigid than you suggest.

**Senator Flynn:** It is less rigid, but it is not clear. It leaves a very large gray area.

The idea is that you would have the principle that normally the provincial Attorneys General can proceed but in those cases where the Attorney General of Canada is of the opinion that the offence is one contemplated by clause 52, then he takes over.

**Hon. Mr. Kaplan:** But his taking over could simply be his consenting to the matter being carried by a provincial force or—

**Senator Flynn:** Yes, or not. If he is only consenting, he does not have to say anything.

**Senator Godfrey:** But I understand from what you have said that it is still intended that the provincial Attorneys General will lay and proceed with charges in most cases.

**Hon. Mr. Kaplan:** That is certainly my anticipation. You are asking me a machinery question, and I concede to you—

**Senator Flynn:** They are sometimes important.

**Hon. Mr. Kaplan:** I concede to you that is developed here was developed after looking at a lot of alternatives that we thought were worse. I invite you to consult with my colleague the Attorney General of Canada about ways in which this might be improved so as to interfere less with the normal process of a criminal matter.

**Senator Flynn:** It may have been translated in an unclear way.

**Hon. Mr. Kaplan:** It is based on our view that, given the increasing numbers of national security incidents in the country, the arrival in Canada of international terrorism in concrete manifestations, it is appropriate that the RCMP, our national police force, have the primary responsibility in this area, where they have a primary confidence in lot of cases.

**Senator Flynn:** In the eight provinces of Canada where the RCMP constitutes the provincial police corps, that does not present a problem. It would always be the same police corps. However, with the provinces of Québec and Ontario having their own police corps, how do you see this primary responsibility being switched from the respective provincial corps to the RCMP?

**Hon. Mr. Kaplan:** So far as the provincial RCMP detachments are concerned, we consider them from both perspectives, federal and provincial, as two-hatted police officers—and that is the expression that we use—meaning that they have a duty and responsibility in cases that arise to act like the federal law enforcement program police or like the provincial law enforcement police. They do both. But they are different people who

[Traduction]

l'autorité première de porter l'accusation et de diriger l'enquête.

**L'honorable M. Kaplan:** Je tiens à attirer votre attention sur l'article 54.

**Le sénateur Flynn:** Oui, j'ai lu cet article.

**L'honorable M. Kaplan:** Le procédé pourrait être moins rigide que vous le pensez.

**Le sénateur Flynn:** C'est moins rigide mais ce n'est pas clair. Il reste encore bien des doutes.

Le principe est que le procureur général de la province peut lancer la poursuite mais, lorsque le procureur général du Canada estime que l'infraction tombe sous le régime de l'article 52, il peut prendre l'affaire en main.

**L'honorable M. Kaplan:** Mais il ne s'agit pour lui que de consentir à ce que la question soit traitée par une force provinciale.

**Le sénateur Flynn:** Oui et non. S'il n'est seulement que consentant, il n'a pas à dire quoi que ce soit.

**Le sénateur Godfrey:** Mais d'après ce que vous dites, l'intention est que le procureur général provincial dépose le chef d'accusation et effectue la poursuite, dans la plupart des cas.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est bien là mon attente. Vous me demandez une question administrative, et j'admets—

**Le sénateur Flynn:** C'est souvent très important.

**L'honorable M. Kaplan:** J'admets que le dispositif administratif a été élaboré après que nous ayons étudié un grand nombre de choix pires. Je vous demande de consulter mon collègue, le procureur général du Canada sur la façon d'améliorer ce système de façon à intervenir le moins possible dans le processus normale d'une cause criminelle.

**Le sénateur Flynn:** Cela aurait pu être traduit d'une façon d'obscur.

**L'honorable M. Kaplan:** Nous estimons qu'étant donné le nombre allant en augmentant des incidents touchant la sécurité nationale du Canada et l'avènement au Canada du terrorisme international dans ses formes les plus tangibles, il soit approprié que la GRC, notre force de police nationale, ait la responsabilité première dans ce domaine, où elle possède la confiance première dans bien des cas.

**Le sénateur Flynn:** Dans les huit provinces canadiennes où la GRC est le corps de police provincial, il n'existe pas de problème. Ce sera toujours le même corps de police. Mais dans le Québec et en Ontario, qui possèdent leur propre corps de police, comment pouvez-vous voir que cette responsabilité première soit transférée du corps de police provincial à la GRC?

**L'honorable M. Kaplan:** En ce qui touche les détachements provinciaux de la GRC, nous estimons qu'ils sont des policiers à deux képis, du point de vue fédéral et du point de vue provincial—c'est là l'expression que nous utilisons—c'est-à-dire qu'ils ont le devoir et la responsabilité d'agir en tant que corps de police de programmes d'exécution de la loi fédéraux ou en tant que corps de police d'exécution de la loi provinciaux. Ces

[Text]

have primary responsibility. We have a federal detachment and a provincial detachment in each province.

**Senator Flynn:** You have a federal detachment which is not under the authority of the provincial Attorneys General?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, we do. They engage mainly in the policing of statutes other than the Criminal Code, such as drug laws, customs laws, and so on.

The analysis needs to take note of the local police forces as well. In a number of the contract provinces there are local police forces, who do not have two hats, or three hats, but who are under the same level or degree of responsibility to the provincial Attorneys General that the OPP are under and that the Sûreté du Québec are.

So, there is an issue of primary responsibility to be resolved even in those provinces in every investigation.

**Senator Godfrey:** As we will be hearing from some of the provincial Attorneys General next week, I should like to go back to what Senator Nurgitz brought up.

When Mr. Finn was present yesterday, I read into the record a quote from the position paper of the provincial Attorneys General of November 1981 criticizing the government for not consulting with them before issuing the policy to separate and also saying that they had a particular interest in certain matters that they wanted to be consulted about. As well, there was a communiqué in which there seemed to be agreement that they were going to be consulted, and again I read a passage from that into the record yesterday, and you are no doubt familiar with it.

I might say, I have been engaged in a personal crusade, going on for about 25 years now, to have governments, before bringing in legislation, consult with knowledgeable people and, as far as the regulatory area, have notice and comment.

Over the last few years there has been an enormous improvement in consultation by government—but only after their fingers had been burnt by such things as the bankruptcy legislation, about which they consulted with no one. That measure was tabled in 1976 and it still has not passed. I have been interested in this question of consultation and having briefs presented to Senate committees in connection with bills in which provinces have a particular interest, and I have had a motion on the Order Paper in that regard for about a year and a half now. And again the Senate is moving in that direction. In fact, this committee has invited the provincial Attorneys General to appear before it on this measure.

We have also heard this morning about the importance of the cooperation between the provincial police forces and the security agency, because the security agency has no police powers.

In view of all of that, why is it that you did not consult with the provinces after the McDonald Commission report came out before deciding on this policy direction? Why is it you did not consult with the provinces on this question of separation?

[Traduction]

services exécutent les deux tâches. Mais ce sont des groupes différents qui possèdent la responsabilité primaire. Nous avons un détachement fédéral et un détachement provincial dans chaque province.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez donc un détachement fédéral qui ne relève pas de l'autorité du procureur général provincial?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, c'est juste. Ils s'occupent de l'exécution des statuts autres que le code criminel, comme les lois sur les narcotiques, les lois de la douane, et ainsi de suite.

L'analyse doit aussi tenir compte des effectifs de police locaux. Dans un certain nombre de provinces où il existe un contrat, il y a des corps de police locaux qui n'ont pas deux képis, ou trois képis, mais qui relèvent de la responsabilité du procureur général provincial, comme la PPO et la Sûreté du Québec.

On doit donc régler la question de la responsabilité première même dans ces provinces pour chaque enquête.

**Le sénateur Goldfrey:** Nous allons entendre certains des procureurs généraux provinciaux la semaine prochaine. J'aimerais donc revenir à ce que le sénateur Nurgitz a soulevé.

Lorsque M. Finn était ici hier, j'ai déposé dans le dossier une citation d'un document de travail des procureurs généraux qui, en novembre 1981, critiquait le gouvernement pour avoir négligé de les consulter avant de publier la politique au sujet de la séparation et qui ajoutait que les procureurs généraux voulaient être consultés au sujet de certaines questions qui les intéressent particulièrement. Il y aussi eu un communiqué dans lequel ils semblaient croire qu'ils seraient consultés et j'ai déposé au dossier un passage de cette déclaration, que vous connaissez sans doute.

Je dois dire que je me suis engagé dans une croisade personnelle il y a bientôt vingt-cinq ans, en vue de faire en sorte que les gouvernements consultent les gens informés avant de présenter des projets de loi et leur donnent l'occasion d'examiner ces projets de loi et fournir des commentaires à leur sujet.

Depuis plusieurs années, le procédé de consultation gouvernemental s'est infiniment amélioré, mais seulement une fois que les hommes politiques eurent éprouvé des difficultés comme par exemple lors du passage de la loi sur les faillites, au sujet de laquelle ils n'ont consulté personne. Ce projet de loi a été déposé en 1976 et nous n'en avons plus entendu parler. Je suis intéressé à ce procédé de consultation, notamment aux mémoires qui sont présentés aux comités du Sénat en rapport avec des projets de loi qui intéressent certaines provinces. J'ai une motion à l'ordre de renvoi depuis un an et demi à ce sujet. Le Sénat prend maintenant cette direction. Le Comité a de fait invité des procureurs généraux provinciaux à témoigner devant lui au sujet du projet de loi.

Nous avons aussi entendu parler ce matin de l'importance de la collaboration entre les forces de police provinciales et l'organisme de sécurité, parce que l'organisme de sécurité ne possède pas de pouvoirs policiers.

Ceci dit, pourquoi n'avez-vous pas consulté les provinces lorsque le rapport de la commission McDonald a paru avant de décider de cette politique? Pourquoi n'avez-vous pas consulté les provinces au sujet de la séparation?



[Text]

**Hon. Mr. Kaplan:** I want to begin by agreeing with the principle that you advanced, senator, that consultation is important in our system, even in those matters where one level of government has exclusive jurisdiction. It is important for a common-sense reason, if nothing else, and that is that it does assist the public understanding of measures that either level of government wants to take.

You have set out the record. I do not disagree with that. In December, at the federal-provincial meeting, I announced the government's decision, in general terms, and our intention to prepare legislation. We offered consultation—and the provincial Attorneys General asked to have it—at the deputy, minister and officials level. A meeting did take place.

I can tell you that from that time until the other meeting you referred to, we were never asked by the provincial Attorneys General for further consultation on the various aspects of the bill. Had we been, we would have had considerable difficulty at that point in obliging the provincial Attorneys General. They did not ask. The difficulty we would have had in complying with such a request is that, having made those decisions and announced them and had consultation about them, we were faced with the problem of developing legislative proposals in a very sensitive area, the area of national security.

It was my view that consultation should not take place until the federal government's position was formulated at least within the federal government. It was my feeling that if I were to go to the provincial Attorneys General to discuss with them the proposals, I should have the proposals in hand. I should know precisely what we wanted to do in each of the areas where decisions had to be made in relation to a civilian security intelligence agency.

That process took a great deal longer than I expected, or that any of us working in the government expected that it would. There were months and months of very intense work on those issues of the bill which were very hard to resolve but concerning which decisions had to be made.

By the time the package was ready, you know where we were in time: we were within a couple of years of an election. We felt that this separation and the establishment of the security agency was something that had to be accomplished in this Parliament. It was our view that it was a decision that had to be made, and it was my feeling at that time that engaging in a process of consultation before coming to Parliament and before coming to the Canadian people with our proposals would have delayed the introduction of the measure in Parliament to a point which might have made it impossible to act, when a responsible government should have acted, by bringing forward legislative proposals.

Knowing that there would be a parliamentary process, and believing that it was a federal responsibility and a responsibility of Parliament to provide for our national security, I was satisfied that there would be adequate and full opportunity—and I guess the record bears that out—for the provincial

[Traduction]

**L'honorable M. Kaplan:** Je suis d'accord sur le principe que vous avez formulé, monsieur le sénateur, au sujet de l'importance du procédé de consultation dans notre système, même au sujet de questions où un palier de gouvernement a ressort exclusif. C'est important pour des raisons de sens commun parce que ce procédé aide le public à comprendre les mesures qu'un palier de gouvernement particulier veut adopter.

Vous avez établi le dossier: je ne le dispute pas. En décembre, lors de la réunion fédérale provinciale, j'ai annoncé la décision du gouvernement, en termes généraux et j'ai annoncé notre intention de rédiger un projet de loi. Nous avons offert un régime de consultations aux niveaux du ministre, du sous-ministre et des hauts fonctionnaires, ce que les procureurs généraux provinciaux ont demandé. Une réunion a eu lieu effectivement.

Je dois vous dire qu'à partir de cette réunion jusqu'à la réunion que vous avez mentionnée, les procureurs généraux des provinces ne nous ont pas demandé de consultations sur les divers aspects du projet de loi. S'ils l'avaient fait à ce moment là, nous aurions éprouvé beaucoup de difficulté à accommoder les procureurs généraux provinciaux, mais ils ne nous l'ont pas demandé. Nous aurions éprouvé de la difficulté à nous plier à une telle requête parce que nous avions pris des décisions, nous les avions annoncées et nous avions eu des consultations à leur sujet, et nous faisons alors face à de problèmes graves en élaborant des propositions législatives dans un domaine très délicat, celui de la sécurité nationale.

J'avais l'opinion que nous ne devrions pas entrer en consultation avant d'élaborer la position du gouvernement, au moins au sein du gouvernement fédéral. J'estimais que pour aller discuter avec les procureurs généraux des provinces les modalités du projet de loi, je devrais au moins connaître ces propositions. Je voulais savoir précisément ce que nous comptions faire dans les divers domaines où nous devions prendre des décisions en rapport avec un service civil de renseignement de sécurité.

Le procédé a été plus lent que nous nous y attendions. Nous avons consacré des mois et des mois à des dispositions du projet de loi qui soulevaient des difficultés mais au sujet desquelles nous devions prendre des décisions.

Quand nous avons mené le projet à bonne fin, vous saviez où nous en étions: nous étions proches des élections. Nous avons cru que le projet de séparation et l'établissement du service de sécurité devaient s'accomplir durant le Parlement actuel. Il fallait prendre une décision. Si nous avions participé alors à un procédé de consultations avant de présenter le projet au Parlement et de le présenter au peuple canadien, nous aurions tellement retardé la présentation du projet au Parlement qu'il nous aurait été impossible d'agir comme un gouvernement responsable se le devait, pour présenter des propositions législatives.

Sachant qu'il devait s'effectuer un processus parlementaire, et estimant que c'était une responsabilité du gouvernement fédéral auprès du Parlement de veiller à notre propre sécurité, je crois que nous avons donné ample occasion aux procureurs

[Text]

Attorneys General to make their views known and to have an opportunity to consult now.

As you also know from the chairman of the SIT group, I did offer to go and see every provincial Attorney General in his office before the bill was tabled in the House to explain those proposals on which I knew they would be called upon to comment publicly. I wanted them to have an advance opportunity to see me. The only two Attorneys General I could not see were the Attorney General of Newfoundland, who was in Europe at the time, and the Attorney General of Ontario, who told my office that he was too busy to see me.

**Senator Godfrey:** We are now in the fourth day of having this bill explained to us. How could you go around and explain it to each of the provincial Attorneys General? You were really, I suppose, hitting the high spots.

**Hon. Mr. Kaplan:** I would not characterize my visits to the provincial Attorneys General as a consultation. At that point—and I told each of them so—it was really a briefing, to prepare them to respond to the questions that are inevitably asked of provincial Attorneys General about federal legislation.

You have asked about consultation. I do not regard the visits that I made to each of the provincial Attorneys General who was available as being a consultation.

**Senator Flynn:** The bill was tabled in the House of Commons on May 18. I am quite sure that you do not think it is going to pass in this session. It is going to die on the Order Paper. Given that fact, you can consider this as draft legislation, provoking the public debate, and you can then bring forward another bill in the next session—if we ever have one. I do not know what the views of the government are in that regard.

**Hon. Mr. Kaplan:** I do not think any decision has been made either about when there will be an election or when the current session will end. I know the government has an agenda of bills that it would like to see dealt with before the session ends.

**Senator Flynn:** But I do not think this bill will pass before the end of the session.

**Hon. Mr. Kaplan:** I do not think much will be lost by the ending of the session so far as this bill is concerned, because it has only had first reading in the House of Commons—which can be achieved at the end of Question Period on any day of the week.

**Senator Flynn:** We are dealing with the subject matter of the bill in this committee, in any event.

**Senator Godfrey:** I must say, the procedure that has been adopted is something that I have been advocating for years. There are occasions when bills should be referred to committee before second reading and before they are adopted in principle, because you cannot know whether or not you want to adopt them in principle until you have had the committee hearings.

I think we managed to establish that principle at least once about three years ago in the Senate, and I hope it will be done

[Traduction]

généraux provinciaux de se faire entendre et de participer maintenant à des consultations.

Comme l'a dit le président du groupe j'ai proposé d'aller voir dans son bureau chaque procureur général provincial avant de déposer le projet de loi à la Chambre pour expliquer les propositions que je devais expliquer en public. J'ai voulu leur donner l'occasion de ce faire. Les deux seuls procureurs généraux que je n'ai pas pu voir sont le procureur général de Terre-Neuve, qui voyageait en Europe et le procureur général de l'Ontario qui a fait dire à mon bureau qu'il était trop occupé pour me voir.

**Le sénateur Godfrey:** Nous sommes à examiner ce projet de loi depuis quatre jours. Comment pouviez-vous compter d'aller expliquer ce projet de loi à chacun des procureurs généraux provinciaux. Vous avez pris la chance, n'est-ce pas?

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne qualifierais pas mes visites aux procureurs généraux provinciaux de consultations. A ce moment-là, comme je leur ai dit, il s'agit d'une séance de documentation pour les aider à répondre aux questions qu'ils se verraient poser, du fait qu'ils sont des procureurs généraux provinciaux, au sujet de la loi fédérale.

Vous parlez de consultations. Je ne considère pas comme des consultations les visites que j'ai rendues à chacun des procureurs généraux provinciaux qui a bien voulu me recevoir.

**Le sénateur Flynn:** Le projet de loi a été déposé en Chambre le 18 mai. Je suis certain que vous ne croyez pas qu'il sera adopté durant la présente session. Il disparaîtra dans l'ordre de renvois. Étant donné ce fait, le considérez-vous comme un projet de loi d'ébauche, destiné à susciter le débat en public et croyez-vous que vous présenterez un nouveau projet de loi durant la session prochaine (s'il y en a une). Je ne connais pas l'opinion du gouvernement à ce sujet.

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne crois pas qu'on ait pris de décision soit au sujet des élections soit au sujet de la fin de la session. Je sais que le gouvernement a un ordre du jour et qu'il voudrait que les projets de loi qu'il contient soient traités avant la fin de la session.

**Le sénateur Flynn:** Mais je ne crois pas que ce projet de loi soit adopté avant la fin de la session.

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne sais pas si ce projet de loi passera avant la fin de la session, car il a été adopté en première lecture seulement à la Chambre des communes—ce qui peut se réaliser à la fin de la période des questions à n'importe quel jour de la semaine.

**Le sénateur Flynn:** Nous traitons du sujet du projet de loi au sein de notre Comité, de toutes façons.

**Le sénateur Godfrey:** La procédure qui a été adoptée est celle que je préconise depuis un grand nombre d'années. Il y a des cas où des projets de loi devraient être renvoyés à des comités avant la deuxième lecture et avant d'être adoptés en principe, parce que vous ne pouvez pas savoir si vous désirez qu'ils soient adoptés en principe avant la tenue des auditions des comités.

Je crois que nous avons réussi à établir ce principe au moins une fois il y a trois ans au Sénat. J'espère que cela se fera plus



[Text]

more frequently. I think this is a very good procedure at this point. It is really like a draft bill. It takes care, I agree, with a lot of the objections of the provincial Attorneys General in that they do have their opportunity to put their views on the record, and what better body to have the opportunity to do so before than a Senate committee.

**Hon. Mr. Kaplan:** I think one very great advantage of this committee's operations is in assisting the public in understanding not only the bill but the problems of national security. A fundamental recommendation of the McDonald Commission was that there be developed a better public understanding of what types of intrusions into privacy and into civil liberties were required to have effective national security and what types of safeguards and oversight could be provided to ensure that they would be limited, that they would be reasonable, and that there would be accountability.

**Senator Godfrey:** I would like to shift to another subject, if no one has anything further on that area.

**Senator Nurgitz:** I have one further question before leaving this area.

Mr. Minister, I assume that as a result of the hearings and submissions there is going to be some redrafting, or consideration given to redrafting some of the clauses of the bill.

**Hon. Mr. Kaplan:** Not if you do not recommend any.

**Senator Flynn:** Don't worry about that. Even Senator Frith has some suggestions in mind.

**The Chairman:** Senator Buckwold.

**Senator Buckwold:** Mr. Minister, since we are on this discussion of the relationship with the provincial Attorneys General, and given my responsibility as a regional representative—which is one of the major reasons of having the Senate—I should like to draw to your attention a letter sent to all Saskatchewan senators and Saskatchewan Members of Parliament by the Attorney General of Saskatchewan—

**Hon. Mr. Kaplan:** Is it from the Deputy Attorney General or the Attorney General?

**Senator Buckwold:** It is from the Deputy Attorney General, on behalf of his minister.

**Hon. Mr. Kaplan:** I have heard of the letter, but I have not yet seen it.

**Senator Buckwold:** While I must put on the record that I do not necessarily support what is being said in this letter—

**Senator Flynn:** We all know that. You do not have to put that on the record. It is common knowledge.

**Senator Buckwold:** . . . I think his comments are important enough, due to the fact that he is the Attorney General of Saskatchewan, that we should get some reaction from you in relation to his major concerns.

The major concern, actually, is a very fundamental aspect of the whole bill, and that is the separation of the service and the establishment of a new security service. The deputy writes:

[Traduction]

souvent. Je crois que c'est une bonne procédure à suivre. Il s'agit alors tout simplement d'une ébauche de projet de loi. Ce système évite un grand nombre des objections formulées par les procureurs généraux provinciaux qui peuvent donc avoir l'occasion de déposer leur opinion au dossier et quelle meilleure occasion de faire qu'un comité du Sénat.

**L'honorable M. Kaplan:** L'un des grands avantages de l'œuvre de ce Comité est qu'il aide le public à comprendre non seulement le projet de loi mais les exigences de la sécurité nationale. Une des recommandations essentielles de la commission McDonald a été de permettre au public de comprendre pourquoi il faut parfois commettre des intrusions dans la vie personnelle des gens et perturber les libertés civiles en vue de garantir la sécurité nationale et comment on peut établir des mesures de surveillance et de contrôle pour nous assurer que ces intrusions seront restreintes, qu'elles seront raisonnables et qu'il faudra en rendre compte.

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais changer de sujet si personne d'autre n'a quelque chose à dire.

**Le sénateur Nurgitz:** J'ai une autre question avant de laisser ce domaine.

Monsieur le ministre, je prends pour acquis qu'à la suite de ces auditions et de ces mémoires, on rédigera de nouveau certaines des clauses du projet de loi.

**L'honorable M. Kaplan:** Non pas à moins que vous n'en recommandiez.

**Le sénateur Flynn:** N'ayez crainte. Même le sénateur Frith a quelques suggestions à faire.

**Le président:** Monsieur le sénateur Buckwold.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le ministre, puisque nous en sommes au rapport entre les procureurs généraux provinciaux et étant donné ma responsabilité de représentant régional—l'une des raisons pour lesquelles il existe un sénat—je voudrais attirer votre attention sur une lettre qui a été envoyée par le procureur général de la Saskatchewan à tous les sénateurs de la Saskatchewan et à tous les députés de la Saskatchewan.

**L'honorable M. Kaplan:** La lettre provient-elle du sous-procureur général ou du procureur général?

**Le sénateur Buckwold:** Elle provient du sous-procureur général au nom de son ministre.

**L'honorable M. Kaplan:** J'ai entendu parler de la lettre mais je ne l'ai pas encore vue.

**Le sénateur Buckwold:** Je tiens à dire que je n'appuie pas nécessairement ce qui est dit dans cette lettre—

**Le sénateur Flynn:** Nous savons bien cela. Vous n'avez pas à la déposer au dossier. C'est chose connue.

**Le sénateur Buckwold:** . . . Je crois que ses commentaires sont importants, étant donné qu'il est le procureur général de la Saskatchewan et que nous devrions obtenir vos remarques au sujet de ses préoccupations principales.

La préoccupation majeure, de fait, reflète un aspect fondamental du projet de loi, c'est-à-dire la séparation du service et

[Text]

Mr. Lane—

And Mr. Lane is the Attorney General.

—has become convinced that it is in the interest of the country that we should continue to use the R.C.M.P., rather than create a new shadowy group with dangerous powers,—

And again that is his opinion.

—which will not be properly accountable to Parliament.

And the rest of the letter goes on to indicate why, in the opinion of the Attorney General of Saskatchewan, it would be much better to have the RCMP continue with the responsibility for security in Canada.

I quote another paragraph from the letter:

Setting up a civilian service is no guarantee that the members of the service will comply with the law, as events below the border have demonstrated.

The members of the RCMP, because of their training and discipline, will have a greater respect for the law and be more likely to carry out their duties responsibly.

This apparently represents the general attitude of most of the provincial Attorneys General, as outlined in their Special Communiqué on the Canadian Security Intelligence Service issued in Charlottetown, Prince Edward Island, on May 27, 1983, in which they say:

The provincial Attorneys General note that the need for a new separate security service is open to question.

Again, this is a very fundamental aspect, but I think we should get it on the record as to why a separate service. We have had periphery discussion on it, but I do not think we have had an indepth response to the concerns of the Attorney General of my own province—which, as I say, is my responsibility to draw to your attention—nor have we, perhaps, dealt with this problem in a basic fundamental way.

**Hon. Mr. Kaplan:** Senator Buckwold, that is certainly a fundamental issue, if not *the* fundamental issue, of your deliberations, and I know that senators will be wanting to ask that question of any of the witnesses appearing before the committee who have any insight at all into that fundamental issue.

Let me begin, first, by pointing to three points that I picked out in listening to the letter where I disagree with the Deputy Attorney General. They are not essentially all disagreements, but there are nuances with which I disagree.

He points out that the setting up of an agency which is not accountable to Parliament is undesirable.

I reject that characterization of this agency. I think this agency is as accountable to Parliament as the RCMP is, and I hope that the legislation will reflect that.

So, if his criticism of the agency is based on that point that he makes in his letter, I do not think it is a sound argument.

[Traduction]

l'établissement d'un nouveau service de sécurité. Le sous-procureur écrit:

Monsieur Lane—

Monsieur Lane est le procureur général.

Monsieur Lane est devenu convaincu qu'il est de l'intérêt du pays de continuer à utiliser la GRC plutôt que de créer un nouveau groupe ombreux doté de pouvoirs dangereux.

Il estime aussi

qui ne sera pas imputable au Parlement.

Le reste de la lettre dit pourquoi, de l'avis du procureur général de la Saskatchewan, il est mieux de demander à la GRC de continuer à assumer la responsabilité de la sécurité au Canada.

Je cite une autre partie de la lettre:

En établissant un service civil, on ne garantit pas que les membres de ce service obéiront à la loi, comme les événements qui se passent de l'autre côté de la frontière le démontrent.

En raison de leur formation et de leur discipline, les membres de la GRC auront un respect plus grand de la loi et seront plus susceptibles de s'acquitter de leurs fonctions de façon responsable.

Il semble que ceci résume l'attitude générale de la plupart des procureurs généraux provinciaux, comme ils l'ont indiqué dans leur communiqué spécial sur le service du renseignement de sécurité du Canada publié à Charlottetown, dans l'Île du Prince-Édouard, le 27 mai 1983, dans lequel ils affirment:

Les procureurs généraux provinciaux signalent qu'ils doutent du besoin d'un service de sécurité distinct.

Là encore il s'agit d'un aspect fondamental, mais je crois que nous devrions savoir officiellement pourquoi il faut un service distinct. Nous avons eu des discussions incidentelles à ce sujet mais je ne crois pas que nous avons obtenu une réponse approfondie aux préoccupations du procureur général de ma propre province—auxquelles je me dois d'attirer votre attention—ni n'avons traité de ce problème d'une façon importante.

**L'honorable M. Kaplan:** Monsieur le sénateur Buckwold, il s'agit bien là d'une question fondamentale, sinon de la question fondamentale dans vos délibérations et je sais que les sénateurs voudront poser cette question à l'un quelconque des témoins qui paraîtront devant le Comité et qui auront une connaissance quelconque du problème.

Je voudrais mentionner trois points que j'ai recueillis en entendant lire la lettre et sur lesquels je ne suis pas d'accord avec le sous-procureur général. Ce ne sont pas là tous des désaccords, mais je ne suis pas d'accord sur certaines nuances.

Il souligne que l'établissement d'un organisme qui n'est pas comptable au Parlement n'est pas une chose désirable.

Je rejette cette définition de l'organisme. Je crois que l'organisme est imputable au Parlement de la façon dont la GRC l'est et j'espère que la loi reflétera ce fait.

Mais si sa critique de l'organisme est fondée sur le point qu'il a mentionné dans sa lettre, je crois que ce n'est pas un bon argument.



**[Text]**

He also said that the setting up of this agency is no guarantee that the rule of law will be complied with.

Well, as it happens, setting up a police force is no guarantee that the rule of law will be complied with either.

If you read the records of the McDonald Commission and the Mackenzie Commission, where a police force was alleged to have violated the law, you will find very good examples that just setting one up or just setting the other up does not dispense with the need for a system of review and accountability.

The preference of the government for separation is based on the belief that with a civilian security agency there can be heightened review and accountability, larger than there should be or than is desirable in the management and supervision of a police force.

I think that the present arrangements—which have been responsible, in my view, for the RCMP being the best police force in the world—that have worked for criminal investigation matters—have not served us as well as alternative arrangements would in relation to national security matters.

What is the difference between police matters and national security matters? I have had desultory and random opportunities over the past months to talk about that, but if I wanted to put them into metaphor that all of you would understand, and particularly you, Senator Buckwold, because of the questions you have asked about subclause 6(3), the proposition on that subject that has been put forward to me is that I should have the authority to order and be responsible for the ordering of targeting of individuals in matters of national security.

I have not heard anyone in Canada suggest that I should have that kind of authority in relation to police work. Nobody thinks that I am the one who should decide whether the police go after a particular individual, or lay off him, or whether they culminate their investigation by laying charges or closing the file.

**Senator Buckwold:** If I could interject, my questions did not necessarily suggest that you should have that kind of responsibility.

**Hon. Mr. Kaplan:** I am not suggesting that I should have it in relation to national security matters, either. The reason I am referring to it is that it shows, in an anecdote, how all of you who have been concerned about that recognize that there is a big difference between policing and national security.

Let me come back to the third point that is made in that letter, that the members of the service will not be properly trained. What is the training that they get now? They are trained in the Highway Traffic Act matters, because a great deal of policing involved that. They are trained in drug control matters, in alcohol problems, in family crisis intervention. They are trained in water safety. They are kept fit; trained in physical fitness, and so on.

I cannot put a proportion to it—perhaps the Commissioner of the RCMP would be the right person to ask that of—but I would suggest that more than half the time of training of RCMP officers who enter the security service eventually as

**[Traduction]**

Il a aussi déclaré que l'établissement de l'organisme ne garantit pas l'observation de la loi.

L'établissement d'une force de police n'est jamais une garantie que la règle de la loi sera respectée.

Si vous lisez les documents de la commission McDonald et de la commission Mackenzie, où il est mentionné qu'une force de police aurait enfreint la loi, vous obtiendrez de bons exemples du fait que d'établir un service ou d'établir un autre ne nous soustrait pas au besoin d'examen et d'imputabilité.

Le gouvernement préfère la séparation parce qu'il croit que dans un organisme civil de sécurité, il y aura un degré accru d'examen et d'imputabilité, plus que le degré souhaitable dans la gestion et la surveillance d'une force de police.

Je crois que les arrangements actuels, qui ont fait de la GRC la meilleure police du monde, et qui fonctionnent bien dans les enquêtes criminelles ne servent pas aussi bien que d'autres arrangements en matière de sécurité nationale.

Quelle différence existe-il entre des questions de police et des questions de sécurité nationale? J'ai eu l'occasion à plusieurs reprises depuis quelques mois de parler de ce sujet, mais si je voulais les résumer dans une métaphore que vous comprendriez tous, vous surtout, monsieur le sénateur Buckwold, en raison des questions que vous avez posées au sujet du paragraphe 6(3), la proposition qui m'a été formulée est que je devrais avoir le pouvoir de désigner des individus au sujet desquels on doit recueillir des renseignements pour des raisons de sécurité nationale et être responsable de ce pouvoir.

Je ne crois pas qu'aucune personne proposerait au Canada que je sois doté de ce genre de pouvoir par rapport au travail de police. Personne ne croit que je suis la seule personne qui devrait décider si la police devrait faire des enquêtes au sujet d'un particulier ou de pas en tenir compte ou si elle devrait mener son enquête à bonne fin en déposant des chefs d'accusation ou en fermant le dossier.

**Le sénateur Buckwold:** Si je puis interrompre, ma question ne signifiait pas que vous devriez posséder cette sorte de pouvoir.

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne dis pas que je devrais posséder ce pouvoir en rapport aux questions de sécurité nationale non plus. J'y fais allusion parce que vous reconnaissez tous la différence entre une question de police et une question de sécurité nationale.

Revenons au troisième point qui est mentionné dans la lettre, que les membres du service ne seraient pas formés suffisamment. Quelle formation reçoivent-ils à l'heure actuelle? Ils sont formés aux questions de la Loi sur la circulation des grandes routes. Ils sont formés aux questions du contrôle des narcotiques, aux problèmes de l'alcool, aux interventions dans les crises familiales. Ils sont formés à la sécurité aquatique. Ils se tiennent en bon état physique, et ainsi de suite.

Je ne saurais fixer de pourcentage—le commissaire de la GRC serait la personne à qui poser cette question. Mais je dis que plus de la moitié de la formation des agents de la GRC qui font du service de sécurité leur carrière finale ne se rapporte

[Text]

their career has nothing to do with the work that they do in the national security area.

Water safety, highway traffic, drugs, Customs, none of those things is needed in being an effective, well trained security service officer.

Therefore, the suggestion that they will be untrained and unequipped to function as security service officers is taking for granted that we are not going to have a proper system of education for them. I would like to suggest to you that the government, which has arranged for the RCMP to be the best trained police officers in Canada, is also capable of arranging—and my officials can discuss already some of the plans that are being made for the training of members of the security service—for them to be more than adequately trained to do that particular job.

**Senator Buckwold:** I think it would be a little unfair to say that because of the so-called basic training that is given to the RCMP in the whole broad vista of police work, they can then be moved into this so-called specialty area where they become security intelligence officers, which I presume then leads to another series of training sessions. They upgrade themselves and become very expert in that particular area.

**Hon. Mr. Kaplan:** I am not suggesting that there is no overlap and that the techniques of investigation—questioning, interviewing, surveillance, and so on, which is an important part of the education of a good policeman—do not also apply.

All I am suggesting is that if one were designing a program for security service people, as we will be doing, it would not be the program in even half the respects—and I invite you to ask the Commissioner about that, if you call him—in even half the respects relevant to what they require by way of basic training or by way of advanced training to be good security service people.

**Senator Buckwold:** Speaking, again, on behalf of my Attorney General, would it not be possible for the RCMP, under their special division, under new regulations or even under a new act which would incorporate much of the material that is here, to assume that function and still wear the badge of the RCMP, coming under a new form of legal jurisdiction?

**Hon. Mr. Kaplan:** I believe that it is undesirable to bring into the RCMP the degree of supervision, control and oversight that is essential to have a properly functioning security service.

In other words, it is the arrangement we have now, but I think it is less desirable than an arrangement in which—

**Senator Buckwold:** I do not think you have really answered my question. Instead of wearing Canadian Security Intelligence Service badges, they would still wear the RCMP badge. They would operate under a new set of regulations.

**Hon. Mr. Kaplan:** I wanted to come to some very fundamental other points in answer to your question, if I may.

**Senator Godfrey:** Could I interrupt with a supplementary question on the very point under discussion, before you go on with your next point.

[Traduction]

pas à l'œuvre qu'ils accomplissent au chapitre de la sécurité nationale.

La sécurité aquatique, le contrôle de la circulation routière, les narcotiques, la douane, rien de cela n'est nécessaire pour former un agent de service de sécurité efficace et bien entraîné.

De dire qu'ils seront mal formés et mal équipés pour fonctionner à titre d'agents de service de sécurité est de prendre pour acquis que nous n'aurons pas un système de formation suffisant à leur intention. Le gouvernement, qui a fait de la GRC le service de police le mieux formé du monde, peut aussi voir à ce que les membres du service de sécurité soient formés suffisamment pour remplir leurs fonctions. Mes fonctionnaires peuvent déjà discuter les plans qui sont en voie d'élaboration en vue de la formation des membres de ce service.

**Le sénateur Buckwold:** Il serait injuste de dire que la formation de base qui est fournie à la GRC quant à de multiples aspects du travail de police leur permet d'être mutés à ce domaine spécialisé où ils deviennent des agents de renseignement de sécurité, ce qui donne lieu à une nouvelle série de séances de formation. Ils se perfectionnent et deviennent des experts de ce domaine particulier.

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne dis pas qu'il n'existe pas de double emploi et qu'on ne peut pas appliquer aussi les techniques des enquêtes—interrogatoire, interviews, surveillance etc.—qui font partie de l'enseignement d'un bon policier.

Je dis simplement que si l'on élabore un programme pour les gens du service de sécurité, comme nous le ferons, ce programme ne comportera pas même la moitié des éléments qu'ils exigent en tant que formation de base ou en tant que formation supérieure pour devenir de bons agents de sécurité, et je vous invite à vous en informer auprès du commissaire, si vous voulez bien communiquer avec lui.

**Le sénateur Buckwold:** Revenant encore à mon procureur général, serait-il possible que la GRC, régie par de nouveaux règlements ou même par une nouvelle loi qui engloberait les éléments dont nous parlons, assume, dans sa division spéciale, cette fonction tout en portant l'insigne de la GRC et étant placée sous un nouveau ressort juridictionnel?

**L'honorable M. Kaplan:** Il serait peu désirable d'imposer à la GRC le degré de surveillance, de contrôle et de maîtrise qui est essentiel au bon fonctionnement d'un service de sécurité.

En d'autres termes, il s'agit des arrangements que nous avons actuellement, mais ils sont moins souhaitables qu'un arrangement selon lequel—

**Le sénateur Buckwold:** Cela ne répond pas à ma question. Au lieu de porter l'insigne du service canadien du renseignement de sécurité, les agents continueraient de porter l'insigne de la GRC. Ils seraient soumis à un nouvel ensemble de règlements.

**L'honorable M. Kaplan:** Je veux en venir à d'autres points fondamentaux de votre question, si c'est possible.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je interrompre par une question supplémentaire qui touche le point en litige, avant que vous ne procédiez au point suivant?



[Text]

Has any decision been made as to how many of the present security service of the RCMP would be moved over to the new force? Will it be a substantial number?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes. On opening day it will be all of them. They have a two-year period within which they can request to return to RCMP status and be given priority for positions that become open within the RCMP to transfer back to.

There also is the opportunity for them to indicate now that they would prefer to come out of the security service and remain within the RCMP. I do not know the exact state of play on that. In other words, I do not know the statistics.

Somewhere between 100 and 150 have already indicated that they would prefer to remain within the RCMP than remain within the security service.

I suppose most of them will make their minds up when they see what arrangements Parliament offers them in the new agency.

Finally on that, I draw your attention to clause 61, which provides for those arrangements.

**The Chairman:** And that is 150 out of how many?

**Hon. Mr. Kaplan:** To answer that I would have to give you the size of the security service, which I am not prepared to do.

I would characterize police work as being, in the essence, a matter of trying to bring individuals before the law courts and offering evidence to obtain convictions. That is not the work of a security service. A security service deals with matters which may be legal, whereas a police force deals only with matters which they believe to be illegal.

For example, if a well known spymaster comes to Canada and we are told about it, as we might be, by a friendly intelligence agency, or we find out about it, he would be put under surveillance, or could be put under surveillance whether any suspicion existed that, in the duties that he has for a hostile intelligence agency, he was going to be breaking the law or not.

More significantly, in the area of domestic subversion, a security agency is forming views about whether conduct becomes more than lawful advocacy, protest and dissent and becomes domestic subversion, within the meaning of that definition, justifying surveillance.

I think a decision like that needs a much heavier form of review and control than any type of apparatus that exists now in any police department. It is simply a different kind of activity.

**Senator Buckwold:** When it comes to the actual criminal charges or proceedings against an individual, the files are turned over to the RCMP or to whatever police force is chosen, and the RCMP starts all over again. They have some basic information, but they have to then get the evidence that would stand up in court.

[Traduction]

A-t-on pris une décision sur le nombre des agents du service de sécurité actuel de la GRC qui seront mutés au nouvel organisme? S'agit-il d'un nombre considérable?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui. Le jour de l'ouverture, il s'agira du groupe tout entier. Ils auront un délai de deux ans durant lequel ils peuvent demander de réintégrer le statut de la GRC et d'obtenir des postes par ordre prioritaire quand ces postes deviennent vacants au sein de la GRC, s'ils veulent y retourner.

Ils auront aussi l'occasion de préciser s'ils préfèrent quitter le service de sécurité et demeurer au sein de la GRC. Je ne sais pas ce qui se passera. Je ne connais pas les statistiques.

De 100 à 150 ont déjà exprimé le désir de demeurer au sein de la GRC plutôt que de demeurer au sein du service de sécurité.

La plupart d'entre eux se décideront lorsqu'ils pourront constater ce que le Parlement leur offre dans le nouvel organisme.

Enfin, j'attire votre attention sur l'article 61, qui prévoit ces dispositions.

**Le président:** Ce 150 est parmi combien d'agents?

**L'honorable M. Kaplan:** Pour vous répondre, je devrais vous donner la taille du service de sécurité, ce que je ne suis pas disposé à faire.

Je veux définir le travail de police, en substance, comme étant une question de porter des individus devant des tribunaux et de présenter des preuves pour obtenir des condamnations. Ce n'est pas là le travail d'un service de sécurité. Un service de sécurité porte sur des questions qui peuvent être légales tandis qu'une force de police traite seulement des cas qui lui semblent illégaux.

Si par exemple un espion bien connu vient au Canada et que nous en sommes avertis par un organisme de renseignement allié, ou que nous apprenions nous-mêmes sa présence, on le placera en surveillance, ou bien on le placerait en surveillance s'il existait un soupçon que, dans l'exercice de ses fonctions au sein d'un organisme de renseignement hostile, il enfreindrait la loi.

Dans le domaine de la subversion interne, un organisme de sécurité se forme des opinions sur la façon dont la conduite devient plus qu'une protestation légale ou une revendication et se transforme en subversion interne, selon la définition de ce mot et justifie donc une surveillance.

Une décision de ce genre exige un examen et un contrôle à un niveau plus élevé que l'on puisse le trouver dans un dispositif de police actuel. Il s'agit là d'une sorte différente d'activité.

**Le sénateur Buckwold:** Quand il s'agit d'inculpation criminelle ou de poursuite contre un individu, elle est remise à la GRC ou au service de police qui est choisi, et la GRC recommence au départ. Elle possède des renseignements de base mais elle doit obtenir les preuves qui pourront être présentées au tribunal.

## [Text]

It seems to me, again, that is something you should explain to us, as to why the separate force would be an advantage, because in the end it ends up, presumably, with an RCMP policeman.

**Hon. Mr. Kaplan:** In policing matters, the laying of charges is the way in which crime is dealt with. In national security matters, the laying of charges is only one of a variety of options for dealing with the matter, and in a lot of cases it is not even available.

If the individual who is a threat to our national security in a particular circumstance is a diplomat, we cannot even lay charges against him. In that case, what would be done is that the dossier would be turned over to my colleague the Secretary of State for External Affairs, with my recommendation that he be warned or that his ambassador, his senior officer, be called in, or that our ambassador visit the State Department in that individual's country and complain, or that we kick him out. In other words, a whole range of non-judicial sanctions is available—or nothing, in a particular case.

**Senator Buckwold:** I am not sure that that is what concerns Canadians. We are looking at the domestic situation.

**Hon. Mr. Kaplan:** But I do not think it is appropriate for a police force to be dealing with all of that other range of options, and that is what is done now. I think it would be better handled with the increased sensitivity, accountability and government involvement that is implied in the arrangements that I have proposed, and should be done with a good, solid, traditional type of police/commission or police/Solicitor General arrangement.

**Senator Buckwold:** As I started saying, Canadian citizens are concerned about this, and I presume that represents Attorneys General across the country: they are expressing concern, I think, on behalf of Canadian citizens who may find themselves involved under this particular legislation, in which case charges could be laid.

I am not talking now of people from outside the country or diplomats, but the protester who goes beyond legitimate protest. That individual may be charged, in which case the matter is turned over to the RCMP or to another police force.

The provincial Attorneys General are concerned that you then have another duplication in terms of being able to develop evidence that would make the case stand up in court, as against the preliminary work done by the investigative body of the intelligence force.

**Hon. Mr. Kaplan:** Senator, in fact the arrangement that will exist if this bill is accepted is exactly the same as the present arrangement, because the CIB, the Criminal Investigation Branch of the RCMP, gets the file from the security service at a point where a decision is made to deal with the criminal process, in the same way as they would in the future, or in the same way as another police department would.

If the evidence that they have is derived, for example, from warrants that I have authorized which we may not for some reason want to have introduced into court, then the police will

## [Traduction]

Il me semble que vous devriez nous expliquer pourquoi il serait avantageux d'avoir un service distinct parce que tout finit entre les mains d'un policier de la GRC.

**L'honorable M. Kaplan:** En matière de police, la déposition des chefs d'accusation est la façon dont on traite l'infraction. En matière de sécurité nationale, la déposition de l'accusation n'est qu'un des choix dans la matière et dans un certain nombre de cas ce choix ne s'offre pas.

Si l'individu qui représente une menace pour notre sécurité nationale est un diplomate, nous ne pouvons même pas porter d'accusation contre cette personne. Dans un pareil cas, le dossier serait remis à mon collègue, le secrétaire d'État aux affaires extérieures, avec une recommandation que le diplomate soit averti ou encore que son ambassadeur soit convoqué ou que notre ambassadeur rende visite au ministère des affaires extérieures du pays de cet individu pour se plaindre, ou bien qu'il soit mis dehors. En d'autres termes, on peut choisir parmi une grande variété de sanctions non juridiques ou rien du tout, dans un cas particulier.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne sais pas si c'est ce qui tracasse les Canadiens. Je pense à la situation interne.

**L'honorable M. Kaplan:** Il n'est désirable qu'un service de police soit contraint de choisir parmi toutes ces options, et c'est ce qui se passe à l'heure actuelle. Je crois qu'on pourrait faire mieux puisque les arrangements que j'ai proposés comportent des principes de souplesse et d'imputabilité et de participation gouvernementale et qu'on pourrait réaliser l'objectif grâce à un rapport police/commission ou police/solliciteur du genre traditionnel.

**Le sénateur Buckwold:** Comme je commençais à dire, les citoyens canadiens se préoccupent de cette question et j'ai l'impression que cela englobe les procureurs généraux du pays tout entier. Ils se soucient des citoyens canadiens qui tomberont sous le coup de cette loi particulière, et pourraient être susceptibles à des chefs d'accusation.

Je ne parle pas des gens qui sont en dehors du pays ou de diplomates, mais du protestataire qui va au-delà de la protestation légitime. On peut accuser cet individu et le cas serait alors remis à la GRC ou à un autre service de police.

Les procureurs généraux de provinces se demandent s'il ne s'agit pas là d'un double emploi entre la capacité de recueillir des preuves qui justifieraient la cause au tribunal et le travail préliminaire accompli par le service d'enquêtes du service de renseignement.

**L'honorable M. Kaplan:** Monsieur le sénateur, de fait l'arrangement qui existera lorsque le projet de loi sera accepté est l'arrangement actuel, parce que la direction des enquêtes criminelles obtient le dossier du service de sécurité au moment où l'on doit décider de suivre la procédure criminelle et c'est ce qui se passera dans l'avenir, comme c'est ce qui se passe dans un autre service de police.

Si la preuve qu'elle possède provient, par exemple, de mandats que j'ai autorisés mais que, pour une certaine raison, nous ne voulons pas présenter au tribunal, la police aura la même difficulté à établir sa cause sur la base d'une poursuite devant



[Text]

have the same difficulty of building their case on the foundation of a prosecution meant for a law court as they would in this proposal. So really there is no difference in consequence.

I believe that the provincial Attorneys General—some of them, in any event—who are opposed to separation are opposed because of the respect and affection that they feel, and that they know Canadians feel in general, for the RCMP.

However, this is not an issue of respect and affection; this is an issue of wanting to be sure that the national security of Canada is adequately controlled. That is the reason for this recommendation. It is certainly not based on any feeling that the RCMP is not the best police force in the world—and I say that, knowing a lot more about them than most Canadians do.

**Senator Buckwold:** I have one last question. Are you making any progress in your discussions with Attorneys General departments across the country in trying to resolve this difference, because obviously from the communiqué it is a fairly major concern among Canadians?

**The Chairman:** Is it, in fact, the major concern, or—

**Senator Buckwold:** It is the major concern expressed by my minister.

**The Chairman:** What is the relationship of that concern to the concern over Part IV? It seems to me that the Attorneys General are much more concerned about, in reality, what they perceive to be grab of their jurisdiction.

**Senator Buckwold:** I would agree that that is true. I can only report what was passed on to me as the concern of the Attorney General of Saskatchewan and, again, the concern expressed in the communiqué of last May, issued by all the Attorneys General.

**Hon. Mr. Kaplan:** I have written to them. I did not mention this before, but following that offer that I described to you, I wrote to each of them, to put it in writing, and I have had no replies to those letters.

It is a sincere invitation on my part, because I think it highly desirable that the Attorneys General come to understand our reasons for putting these provisions forward, and the way we see it.

Also, in connection with the question of separation, I should like to draw the committee's attention to clause 19, paragraph (a) of the bill. That is based on the premise of very close, continuing cooperation between the new agency and the RCMP and, indeed, with other police forces in the country, because it enables the agency to enter agreements for cooperation.

**The Chairman:** We discussed that clause yesterday and indicated that we would like to get into it much more thoroughly.

Mr. Finn suggested that you might be able to come back at some point—maybe in two or three weeks—and brief us about that provision.

[Traduction]

un tribunal, comme ce serait le cas dans cette proposition. Le résultat est le même.

Je crois que les procureurs généraux provinciaux, certains d'entre eux, du moins, s'opposent au concept de séparation parce qu'ils manifestent du respect et de l'affection pour la GRC, sentiment qu'ils croient que les Canadiens partagent.

Il ne s'agit pas ici, toutefois, de respect ou d'affection. Il s'agit de savoir si on peut contrôler de façon suffisante la sécurité nationale du Canada. C'est là la raison de notre recommandation. Elle n'est certes pas fondée sur le sentiment que la GRC n'est pas le service de police le meilleur du monde et je parle ainsi parce que je suis plus en connaissance de cause que la plupart des Canadiens.

**Le sénateur Buckwold:** J'ai une dernière question à poser. Faites-vous du progrès dans vos discussions avec les ministères des procureurs généraux par tout le pays pour tenter de régler ce différend, parce qu'il semble bien, d'après le communiqué, que c'est là un sujet de préoccupation pour les Canadiens?

**Le président:** C'est, de fait, le souci principal—

**Le sénateur Buckwold:** C'est le souci principal qu'a exprimé mon ministre.

**Le président:** Quel rapport ce souci a-t-il avec le souci que suscite la Partie IV? Il me semble que les procureurs généraux s'inquiètent bien plus de ce qu'ils jugent être une usurpation de leur ressort.

**Le sénateur Buckwold:** Je suis d'accord. Je ne puis que répéter ce qu'on m'a dit au sujet de la préoccupation du procureur général de la Saskatchewan et, de nouveau, la préoccupation qu'exprimait le communiqué de mai dernier qui a été publié par tous les procureurs généraux.

**L'honorable M. Kaplan:** J'ai écrit à ces gens. Je n'ai pas mentionné cela plus tôt; mais après l'offre que j'ai faite et que je vous ai décrite, j'ai écrit une lettre à chacun d'eux mais je n'ai pas reçu de réponse à mes lettres.

Il s'agissait d'une invitation sincère de ma part, car je croyais qu'il serait souhaitable que les procureurs généraux puissent comprendre les raisons pour lesquelles nous avons présenté ces dispositions et comprendre notre façon de voir les choses.

Également, en rapport avec la question de la séparation, je voudrais attirer l'attention du Comité sur l'article 19, paragraphe (a) du projet de loi. Cette clause se fonde sur le principe d'une collaboration étroite et permanente de l'organisme nouveau et de la GRC et, de fait, des autres services de police du pays, parce qu'elle permet à l'organisme de conclure des ententes en vue de la collaboration.

**Le président:** Nous avons discuté cet article hier et nous avons indiqué que nous voudrions en parler davantage.

Monsieur Finn a suggéré que vous pourriez revenir dans peut-être deux ou trois semaines et nous donner des précisions sur cette disposition.

[Text]

Do you think that is possible, because if not it seems to me that we would like to go into some of that special branch business right now while we have you here.

It is not something that we have really been familiar with before.

**Hon. Mr. Kaplan:** I would be glad to come back to it. Now that you invite me to do so, I might mention one misconception that I have observed about it, which I think is a patent misconception, and that is that clause 19(a) does not mean agreements will be entered into which provincial governments may not want local police forces to enter into.

Obviously, the capacity of any police force under provincial jurisdiction to enter an agreement with the new agency is not affected by this bill. If a local police force is going to have the authority to make an agreement with the agency, they are not going to get that authority from me or from Parliament; they are going to get it from the local Attorney General or from the local legislature.

Therefore, I do not think it is fair to construe this as a provision that takes anything away from the responsibilities or authorities of provincial Attorneys General in relation to local police forces.

Naturally, I hope that every police force with which there is any useful purpose to be served will want to have an agreement with the agency whereby they would get the same type of information and the same kind of relationship that exists now with the security service of the RCMP. But I cannot make that happen. All I am asking Parliament to do is to enable that to happen, and if a provincial Attorney General does not want it, when it will not happen.

**The Chairman:** Senator Frith.

**Senator Frith:** Mr. Minister, I have half a dozen points I would like to cover with you. I would like to talk about the question of the threat; I would like to talk about the override; I would like to ask you about ministerial responsibility, and about your involvement in the warrants, and clause 18.

**Senator Godfrey:** As far as structuring the questions is concerned, when you have finished with each heading we can ask supplementary questions, I take it.

**Senator Frith:** I was going to suggest that. That is a good idea.

Mr. Minister, it seems to me that the question behind all questions with regard to this bill so far as its political—and I mean small “p” political—importance in the eyes of Canadians is whether there is justification for any service; in other words, whether there is a real threat to security that is important enough to justify this kind of activity.

If one felt there was not really a sufficient threat, it would mean that not only should we not have this bill, but we should abolish the present security service.

It seems to me that that is something that will need further public discussion, and we are going to need more evidence than simply your evidence on it.

[Traduction]

Pouvez-vous le faire, parce que dans la négative, nous pourrions parler de la question de la direction spéciale pendant que vous êtes ici.

Ce n'est pas une question avec laquelle nous nous sommes familiarisés.

**L'honorable M. Kaplan:** Je serai heureux d'y revenir. Maintenant que vous m'avez invité à le faire, je voudrais mentionner une fausse conception que j'ai constatée, une fausse conception d'ampleur, soit que l'article 19(2) ne signifie pas que des ententes seront conclues auxquelles les gouvernements provinciaux ne voudraient pas que les services de police locaux participent.

La capacité d'un service de police relevant du ressort provincial de conclure une entente avec le nouvel organisme n'est pas touchée par le projet de loi. Si un service local de police doit posséder le pouvoir de conclure une entente avec l'organisme, il n'obtiendra pas ce pouvoir ni de moi ni du Parlement; il l'obtiendra du procureur général provincial ou de l'assemblée législative de la province.

Je ne crois donc pas qu'il faut qualifier cette disposition de disposition qui diminue de quelque sorte les responsabilités ou les pouvoirs des procureurs généraux provinciaux par rapport aux services de police locaux.

J'espère naturellement que tous les services de police qu'il sera utile d'utiliser voudront conclure une entente avec l'organisme, pour ainsi obtenir le genre de renseignements et le genre de rapport qui existent à l'heure actuelle vis-à-vis du service de sécurité de la GRC. Mais je ne puis contraindre les choses de se passer ainsi. Je demande au Parlement de permettre qu'il en soit ainsi; si un procureur général provincial ne le veut pas, eh bien, cela ne se passera pas.

**Le président:** Le sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le ministre, j'ai une demi-douzaine de questions à aborder. Je voudrais parler de la question de la menace; je voudrais parler de la dérogation; je voudrais parler de la responsabilité ministérielle et de votre intérêt dans les mandats et de l'article 18.

**Le sénateur Godfrey:** En ce qui a trait à la composition des questions, j'imagine que nous pouvons poser des questions supplémentaires une fois que vous avez terminé l'une des rubriques.

**Le sénateur Frith:** J'allais le proposer. C'est une bonne idée.

Monsieur le ministre, il me semble que la question qui motive toutes ces questions au sujet du projet de loi est d'importance politique en ce que les Canadiens se demandent si l'on peut justifier un service, en d'autres mots, s'il existe une menace à la sécurité assez grave pour justifier ce genre d'activité.

Si l'on croyait qu'il n'existait pas une menace suffisante, on ne devrait pas songer à ce projet de loi et même on devrait abolir le service de sécurité actuel.

Il me semble que ce sujet mérite un débat public supplémentaire et nous aurons besoin de témoignages autres que votre témoignage.



*[Text]*

If Parliament is unable to satisfy Canadians that there is such a threat, we do not need to go even to question 2, which is how far do you infringe on civil liberties in order to protect collectivity, nor do we need to go to question 3—namely, are the review procedures sufficient.

If you say you are not satisfied, then of course you do not even go to questions 2 and 3.

I think it should be on the record that you, as a result of your experience, have a genuine personal concern that there is a sufficient threat to justify some form of security service in Canada, because I am not sure that many Canadians think there is.

**Hon. Mr. Kaplan:** I am pleased to answer that question. You know that the security service of the RCMP operates under a mandate which was established in 1975 by Cabinet directive and made public.

I know from my daily work in reviewing ongoing operations of the security service and the nature of that—

**Senator Frith:** That is the prevent, deter and counter mandate that Mr. Finn spoke about?

**Hon. Mr. Kaplan:** That is correct. I know from my daily briefings, as well as from affidavits that are sworn before me to obtain warrants, of the nature of the threat. In addition, the mandate calls on the security service to prepare for me a report every year about the activities of the past year. That report is divided into four parts—and I think it would be useful for me, conceptually, to review those parts—

**Senator Frith:** I think it is very important. That is what the people want to know. They want to know what it is a threat to.

Is there someone undermining the government in the sense that they are going to take over next month? Is it terrorism? What are the real threats to them as Canadian citizens?

That is what they want to know.

**Hon. Mr. Kaplan:** The first part of the categorization of threat deals with counter-espionage activities of the security service. These are activities designed to keep us informed about the activities in this country of hostile intelligence agencies and individuals that have been tasked by hostile intelligence agencies to gather classified information from the government or from other sources within Canada.

**Senator Frith:** Hostile in what sense? What are they going to do with the information that is against our security?

**Hon. Mr. Kaplan:** It depends on what the information is. It could be military information; it could be information about government economic policy; it could be information about the foreign policies of Canada.

The most rapidly growing area within the counter-espionage area deals with technology transfer. Canada depends on a number of other countries for some technological advances, and we also provide some. We are a partner, in other words, in

*[Traduction]*

Si le Parlement ne peut convaincre les Canadiens que cette menace existe, nous n'avons pas à procéder à la question 2, qui est de savoir jusqu'où on peut aller dans l'empiètement des libertés civiles en vue de protéger la collectivité ni nous n'avons besoin de passer à la question 3, qui est à savoir si les procédures d'examen sont suffisantes.

Si vous dites que vous n'êtes pas convaincu, vous ne passez donc même pas aux questions 2 et 3.

On doit prendre pour acquis que vous, comme suite à votre expérience, vous avez la conviction personnelle qu'une menace est assez grave pour justifier la création d'un service de sécurité au Canada, parce que je ne pense pas qu'un grand nombre de Canadiens partagent cette conviction.

**L'honorable M. Kaplan:** Je suis heureux de pouvoir répondre à cette question. Vous savez que le service de sécurité de la GRC fonctionne d'après un mandat qui a été établi en 1975 par voie de directive du Cabinet et qui a été rendue publique.

Je sais la nature de cette activité d'après mon examen quotidien du service de sécurité—

**Le sénateur Frith:** Qui est le mandat de prévenir, dont M. Finn parlait?

**L'honorable M. Kaplan:** C'est juste. Je sais, d'après mes séances quotidiennes de documentation et d'après les déclarations assermentées pour fin d'obtenir des mandats, la nature de cette menace. De plus, le mandat demande au service de sécurité de me fournir un rapport chaque année sur les activités de l'année précédente. Ce rapport se divise en quatre parties et je crois qu'il serait utile que je parle de ces parties.

**Le sénateur Frith:** Je crois que cela est très important. C'est ce que le peuple voudra savoir. Il veut savoir en quoi consiste la menace.

Quelqu'un menace-t-il le gouvernement dans le sens qu'il va prendre le pouvoir le mois prochain? Existe-t-il du terrorisme? Quelles sont les menaces auxquelles les Canadiens font vraiment face?

C'est ce que les gens veulent savoir.

**L'honorable M. Kaplan:** La première partie de la classification des menaces traite des activités de contre-espionnage du service de sécurité. Ces activités ont pour but de nous tenir au courant des activités qu'exercent dans notre pays les organismes de renseignements et les individus hostiles qui ont été chargés par des organismes de renseignements ennemis de recueillir des renseignements classifiés du gouvernement ou d'autres sources au Canada.

**Le sénateur Frith:** Hostiles en quel sens? Que feront-ils des renseignements qui menacent notre sécurité?

**L'honorable M. Kaplan:** Tout dépend du genre de renseignements. Cela pourrait être de l'information militaire; il pourrait s'agir de politique économique du gouvernement; il pourrait s'agir de politiques étrangères du Canada.

Le domaine du contre-espionnage qui s'étend le plus porte sur le transfert de la technologie. Le Canada se fie à un nombre plutôt grand de pays pour le progrès technologique et nous fournissons nous mêmes des renseignements dans ce domaine.

[Text]

the development and use of some highly developed technological information which is used in industry, which is used in defence, which is used in the government.

We have agreed with the countries with whom we are in a partnership that that information should not be made available to certain countries. The most rapidly growing area of activities within the counter-espionage category are the attempts of hostile intelligence agencies and their representatives to get that type of information for their own economic and political use in other countries.

**Senator Frith:** Against us?

**Hon. Mr. Kaplan:** Against us. My Deputy is reminding me of one case in that area which was prosecuted last year.

I do not recall at the moment, but I will let you know whether that ended in a PNG or in charges being laid against the individual.

**Senator Frith:** What is a PNG?

**Hon. Mr. Kaplan:** Declaring an individual *persona non grata*. I do not think that was the case, because this agent of a hostile intelligence agency was not a diplomat, so he was not protected from prosecution.

A number of cases of that sort have surfaced in other countries, and no one should think that Canada is immune to the type of espionage activities that are revealed in other countries as well.

So I could refer to those as examples under category (1). Category (2) deals with the attempts, again influenced from abroad, to affect events in Canada. This is, in other words, not to gain information for use somewhere else, but to affect events in Canada.

Very often, the unfortunate targets of this type of activity are members of ethnic communities in the country who may be vulnerable, not because of anything about their character or their loyalty to Canada but simply because of their situation.

We have cases that surfaced last year—I am talking now about the ones that are already in the public domain—of an Eastern European government that makes it a condition of allowing a Canadian citizen who came from that country, to go home to tell them what his assets are, how big his mortgage is, in which banks he has his money and savings deposited.

Their impose similar conditions on being able to ship things to relatives back in the home country.

Some of these foreign governments or agencies not only use the stick but the carrot as well. They may provide money to certain individuals in the community to take positions that are favourable to the foreign interest.

So category (2) is a large category because we have a great many ethnic communities in our country, and other—not only ethnic communities—which, unfortunately for them, can be targeted.

[Traduction]

Nous sommes associés, en quelque sorte, dans le développement et l'utilisation de renseignements technologiques très élaborés qui servent à l'industrie, à la défense, au gouvernement.

Nous avons décidé, de concert avec les pays auxquels nous sommes associés, que les renseignements ne devraient pas être transmis à certains autres pays. Le domaine d'activité de la catégorie du contre-espionnage qui s'accroît le plus vite est celui dans lequel les organismes de renseignements hostiles et leurs représentants tentent d'obtenir cette information pour les fins politiques et économiques des autres pays.

**Le sénateur Frith:** Contre nous?

**L'honorable M. Kaplan:** Contre nous. Mon adjoint me rappelle un cas dans ce domaine qui a fait l'objet d'une poursuite l'an dernier.

Je me souviens pas des détails mais je vous dirai si la question s'est terminée par un P.N.G. ou s'est soldée par une poursuite contre l'individu.

**Le sénateur Frith:** Qu'est-ce qu'est un P.N.G.?

**L'honorable M. Kaplan:** C'est de déclarer un individu *persona non grata*. Ce ne fut pas le cas, parce que cet agent d'un organisme de renseignements hostile n'était pas un diplomate et il n'était donc pas protégé contre les poursuites.

Un nombre de cas de la sorte sont survenus dans d'autres pays et on ne doit pas croire que le Canada est exempt des activités d'espionnage qui sont constatées dans d'autres pays.

Je puis donc mentionner comme exemples de la catégorie 1. La catégorie 2 porte sur la tentative, provenant de l'étranger, d'influencer ce qui se passe au Canada. L'objet est donc non pas d'obtenir des renseignements pour utilisation ailleurs mais pour utilisation au Canada, de façon à y influencer sur les événements.

Très souvent les cibles de ce genre d'activité sont des membres de communautés ethniques du pays qui sont vulnérables, non pas en raison de leur caractère ou de leur manque de loyauté envers le Canada mais tout simplement en raison de leur situation.

Des cas se sont produits l'an dernier, ceux que le public connaît, comme celui d'un gouvernement de l'Europe de l'est qui permet à un Canadien qui vient de ce pays d'y retourner à condition de faire connaître à ce gouvernement son actif, son hypothèque, la banque où il fait affaire et l'épargne qu'il y dépose.

Il impose ces conditions aux personnes qui veulent expédier des marchandises à leur parenté vivant encore dans leur pays natal.

Certains de ces gouvernements ou organismes étrangers utilisent d'autres moyens: Ils fournissent de l'argent à certains individus de la communauté afin qu'ils adoptent des positions qui seront favorables aux intérêts du pays étranger.

La catégorie 2 est donc une grande catégorie, parce que nous avons un grand nombre de collectivités ethniques au Canada et d'autres qui ne sont pas ethniques, mais qui, malheureusement peuvent devenir des cibles.



**[Text]**

I am glad to tell you that some of the best information we have about these activities comes to us from the communities themselves, where individuals in the community will come forward as good citizens to inform the government, or the RCMP, or the security service, about the kinds of threats or the kinds of improper activities being engaged in by those foreign interests in Canada.

A country like ours, I think, owes a duty to its citizens to protect them from that type of activity, whether it is illegal or whether it is not. It is improper, in our view. It is covered by the mandate, and it will be covered by the mandate that I have proposed in the legislation before you.

**Senator Godfrey:** What about MPs and senators who take a free trip from a foreign government? Have you looked into that?

**Hon. Mr. Kaplan:** If a Member of Parliament is "bought" by a foreign government, or if he is tasked by a foreign government in the way that Fred Rose was, I think that would be a proper matter for the security service to be aware of and to inform the government about.

The third area of activity is the area of domestic and international terrorism occurring in Canada.

I regret to remind you that this is not any longer a hypothetical category. My Deputy has given me a list in this respect. I do not know whether I am in a position to table this. It really is picking up from the public record the incidents which have occurred in Canada for which credit has been claimed by international or domestic terrorist organizations.

Those are serious. They are crimes, and as such they are certainly matters that could be covered by a police investigation. But because of the political motivation and because of the international nature of the activity, our proposal is that the security service should have, though not exclusive, authority to engage in surveillance of that type of activity.

In that third category these types of matters are reported to me in the annual report. I think I ought to say that this is the area of activity which has been the most rapidly growing in the security service of the RCMP.

My expectation, regrettably, is that it will continue to be a rapidly growing one until the whole civilized world community finds better ways to deal with international terrorism.

If I am permitted to say so, one of the very proud achievements of the present government and of Prime Minister Trudeau is the leadership role that has been played in taking a no-nonsense approach to terrorism and the determination that it be treated as a crime wherever it occurs.

The fourth category is the category of domestic subversion. It is not a large area of activity of the security service, but it is a large area of public concern, because this is the area where one wants to be very certain that lawful advocacy, dissent and protest are not being used as justifications for surveillance, and, if I can say something slightly more subtle, where even civil disobedience is not being used as a justification for surveillance by the security service. In other words, some things that are crimes or breaches of contract and which may very

**[Traduction]**

Je suis heureux de vous dire que les renseignements les meilleurs que nous obtenons au sujet de ces activités proviennent de ces communautés mêmes, où les individus de la communauté viennent, en tant que bons citoyens, informer le gouvernement, ou la GRC, ou le service de sécurité, des menaces ou des activités malsaines que suscitent ces intérêts étrangers au Canada.

Un pays comme le nôtre a le devoir de protéger ses citoyens contre ce genre d'activité, qu'elle soit illégale ou non. Cette activité n'est pas convenable, à notre avis. Elle est touchée par le mandat et elle sera touchée par le mandat que je propose dans le projet de loi qui est devant vous.

**Le sénateur Godfrey:** Que pensez-vous des députés et des sénateurs qui obtiennent un voyage gratuitement d'un gouvernement étranger? Avez-vous pensé à cela?

**L'honorable M. Kaplan:** Si un député est «acheté» par un gouvernement étranger ou s'il est chargé par un gouvernement d'une mission comme Fred Rose le fut, il serait convenable que le service de sécurité soit averti et qu'il avertisse le gouvernement.

Le troisième secteur d'activité est celui du terrorisme intérieur et international qui se produit au Canada.

Je regrette d'avoir à vous dire qu'il ne s'agit plus d'hypothèse. Mon adjoint m'a fourni une liste à ce sujet. Je ne sais pas si je puis déposer ce document. Il retient des dossiers publics les incidents qui se sont produits au Canada et où des organisations de terroristes canadiennes ou étrangères se sont attribuées la culpabilité.

Il s'agit là de choses graves, il s'agit de crimes et ce sont là des cas qui pourraient être l'objet d'enquêtes de la police. Mais en raison des motifs politiques ou en raison de la nature internationale de l'activité, nous proposons que le service de sécurité ait, non pas exclusivement, le pouvoir de se livrer à la surveillance de ce genre d'activité.

Dans la troisième catégorie, ces cas me sont signalés dans le rapport annuel. Je dois dire que c'est là le domaine d'activité qui devient le plus important du service de sécurité de la GRC.

Je m'attends, malheureusement, à ce que cette activité continue de prendre de l'ampleur jusqu'au moment où le monde civilisé trouvera de meilleurs moyens d'enrayer le terrorisme international.

Si je puis le dire, l'une des meilleures réalisations du gouvernement actuel et du premier ministre Trudeau est le rôle que nous avons joué en considérant le terrorisme comme une menace absolue et en le traitant comme un crime où qu'il se manifeste.

La quatrième catégorie est celle de la subversion intérieure. Ce n'est pas un domaine d'activité du service de sécurité très considérable mais il préoccupe grandement le public, parce que c'est là l'un des domaines où nous ne voulons pas que la défense d'une cause, la protestation et la manifestation d'un désaccord deviennent la justification pour la surveillance. Je pourrais être encore plus subtil et dire que nous espérons que la désobéissance civile ne doit pas être la justification de la surveillance de la part du service de sécurité. En d'autres termes,

[Text]

well attract either litigation or police attention, in our view, should not justify surveillance by a security service.

In that respect, I want to suggest to you that great progress has been made in the definition that we have proposed to you, compared to the definition that exists under the mandate in 1975. With the experience we have had and with the recommendations of royal commissions, we want to be certain that the agency does not direct its attention to lawful advocacy, protest and dissent. The bill provides specifically that nothing in the act justifies attention to that type of activity.

What is in the category that is covered? I think I ought to tell you that most of the activities that might be covered under that category are eventually, in almost every case that you can hypothesize, covered in one of the other categories, because an activity of domestic subversion at a certain point will manifest itself in some foreign sponsorship or in some act of criminality that is covered by category (c).

But I want to suggest to you that there are activities which are not unlawful and not violent but which justify being objects of surveillance by a security service.

I draw from the McDonald Commission and from the Mackenzie Commission the recommendation which both those commissions made that domestic subversion of the sort I am about to describe be the object of surveillance by a security service, apart from its possible criminality, apart from its possible foreign influence.

I know that other witnesses will want to talk to you pro and con about the justification that the Mackenzie Commission and the McDonald Commission had for wanting this type of activity to be covered.

**Senator Frith:** Are you dealing now with the question of 2(d)?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes. You asked the question of me in the context of present operations.

**Senator Frith:** Actually, I asked you about threat, and you covered the categories of threat.

**Senator Flynn:** As defined in the act.

**Senator Frith:** Yes. The minister talked about the categories of threat on the basis of the report which he gets every year. He said it was very useful.

**Hon. Mr. Kaplan:** I just used that as a device for presenting to you four categories.

**Senator Frith:** I know; I understand. What you are now doing is talking about 2(d), still under the head of my first question, which was about threat—which you could do. But it is actually the next question. Therefore, if we follow Senator Godfrey's idea, perhaps other people will want to talk about the threat aspect, and then let us go on to 2(d); but I would like to pose a question before you do that, if that is satisfactory.

**Hon. Mr. Kaplan:** I would like the opportunity to talk about 2(d), but I am in your hands.

[Traduction]

certaines activités sont des crimes ou des ruptures de contrats et peuvent attirer l'attention de la police ou faire l'objet de poursuites mais elles ne doivent pas provoquer la surveillance du service de sécurité.

Je voudrais vous dire à cet égard que nous avons réalisé des progrès dans la définition de ce que nous proposons par rapport à la définition qui existait en vertu du mandat de 1975. Grâce à l'expérience acquise et à la suite des recommandations de commissions royales, nous voulons être certains que l'organisme ne dirige pas son attention sur l'appui légitime de causes, sur la protestation et la manifestation de désaccord. Le projet de loi stipule expressément que rien dans la loi ne justifie la surveillance de ce genre d'activité.

Qu'est-ce que cette catégorie comporte? Je dois vous dire que la plupart des activités de cette catégorie sont, quel que soit le cas que vous pouvez imaginer, comprises dans l'une des autres catégories, parce qu'une action de subversion intérieure à un certain moment se manifestera dans une initiative d'un gouvernement étranger ou dans un acte criminel qui est inclus dans la catégorie (c).

Je dois vous dire que certaines activités, tout en n'étant pas illégales ou violentes, peuvent être l'objet de la surveillance d'un service de sécurité.

Je signale les recommandations de la Commission McDonald et de la Commission MacKenzie selon lesquelles des actes de subversion intérieure devraient être l'objet de surveillance de la part d'un service de sécurité, outre la possibilité qu'il y ait acte criminel et outre la possibilité qu'une influence étrangère s'y manifeste.

Je sais que d'autres témoins voudront vous dire le pour et le contre quant à la justification que la Commission Mackenzie et que la Commission McDonald donnaient de ce genre d'activité.

**Le sénateur Frith:** Parlez-vous, dans le moment, de la question de 2(d)?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui. Vous me posez la question dans le contexte des activités actuelles.

**Le sénateur Frith:** De fait, je parlais de menace et vous avez abordé la question des catégories de menace.

**Le sénateur Flynn:** Comme elle est définie dans la loi.

**Le sénateur Frith:** Oui. Le ministre a parlé des catégories de menaces sur la base des rapports qu'il reçoit chaque année. Il a déclaré que ces rapports sont très utiles.

**L'honorable M. Kaplan:** J'en ai parlé seulement pour introduire le sujet des quatre catégories.

**Le sénateur Frith:** Je comprends. Mais vous parlez maintenant de 2(d) dans le contexte de ma question qui portait sur la menace. Mais c'est là la question suivante. Si nous suivons l'idée du sénateur Godfrey, peut-être que d'autres voudront parler de l'aspect menace; abordons donc le 2(d) mais je voudrais vous poser une question au préalable.

**L'honorable M. Kaplan:** J'aimerais bien parler de 2(d) mais je suis entre vos mains.



*[Text]*

**Senator Frith:** My next question is about 2(d), but perhaps somebody would like to discuss with you at this point the question of threats.

I should say, Mr. Minister, that the Chairman has told us we can expect to hear some evidence—particularly public domain evidence—on the question of threat. So, we will be hearing further evidence.

You have given me all that I want from you on that subject, but perhaps other senators wish to ask more questions on the general subject of threat.

**Hon. Mr. Kaplan:** I would like to do a paper for you on it. I have something here that I could review and then submit to you the public manifestations of matters that have occurred under the three categories that I have taken some time to describe.

I can tell you right now that they do not cover the waterfront, and there are many matters covered under that category which are ongoing targets of surveillance and that should not be made public because of possible prejudice to our national security, the damaging of relations with certain other countries, the revelation of sources, the revelation of the operating techniques of the security service. But within those three restraints, I will try and do a paper for you.

**Senator Frith:** I hope I did not give the impression that I thought your dealing with 2(d) was irrelevant to the question of threat, because of course it is the definition section regarding threats to the security of Canada. But I did want to focus a little on 2(d), as apparently you do also.

The concern that I detected, speaking for myself, yesterday in the hearing by committee members related to what might be called the second branch of 2(d).

Just to put it in its context, clause 2 reads, in part:

—“threats to the security of Canada” means—

And then we have paragraphs (a), (b), (c) and (d), and paragraph (d) reads:

(d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts—

My reading of our concerns yesterday is that it was not that which was concerning us, but the other branch, or the second part, which is:

—or directed toward—

It doesn't say “and”; it says “or”.

—or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada.

And senators yesterday gave some examples of speeches in the House of Commons that might talk about unilateral declarations of independence, for example, that would fit into that second branch.

*[Traduction]*

**Le sénateur Frith:** Ma question suivante touche l'alinéa 2(d). Mais quelqu'un voudra peut-être discuter avec vous la question des menaces.

Monsieur le ministre, le président nous a déclaré que nous pourrions nous attendre à des preuves, notamment dans le domaine public, sur la question des menaces. Nous entendrons de nouveaux témoignages.

Vous m'avez dit ce que je voulais obtenir à ce sujet mais d'autres sénateurs voudront peut-être vous demander des questions sur le sujet général des menaces.

**L'honorable M. Kaplan:** Je voudrais préparer un document à votre intention sur le sujet. J'ai quelque chose que je pourrais examiner et vous indiquer ensuite les manifestations publiques des cas qui se sont produits selon les trois catégories que j'ai expliquées dans le détail.

Je puis vous dire tout de suite que ces rapports ne disent pas tout et que certains cas de cette catégorie sont des cas de surveillance que nous ne pouvons pas rendre publics en raison du préjudice qui pourrait être causé à notre sécurité nationale, du dommage qui pourrait être causé dans nos relations avec certains autres pays, de la divulgation de sources, de la révélation des techniques du service de sécurité. Mais dans le cadre de ces limites, je vais tenter de préparer un document à votre intention.

**Le sénateur Frith:** J'espère que je n'ai pas donné l'impression que je pensais que le paragraphe 2d) était extérieur à la question des menaces, parce qu'il s'agit là de l'article des définitions des menaces envers la sécurité du Canada. Mais j'ai voulu m'attacher un peu au paragraphe 2d) comme c'était aussi votre intention, semble-t-il.

Le souci que j'ai constaté hier chez les membres du comité portait sur ce qu'on peut appeler la deuxième partie du paragraphe 2d).

Comme contexte, lisons la clause 2:

«constituent des menaces envers la sécurité du Canada»—

et nous avons ensuite les alinéas a), b), c) et d) et l'alinéa d) qui se lit comme suit:

d) des activités qui, par des actions cachées ou illicites—

Ce qui nous occupait hier, il me semble, c'était l'autre partie, la deuxième partie qui se lit comme suit:

ou dont le but—

Cela ne dit pas «et», mais bien «ou».

—ou dont le but immédiat ou ultime est la destruction du gouvernement constitutionnel établi au Canada.

Les sénateurs ont donné hier des exemples de discours prononcés à la Chambre des communes qui parlaient de déclarations unilatérales d'indépendance qui semblent tomber dans cette deuxième partie.

## [Text]

The other thing that I think we should call your attention to and which was also part of the concern yesterday is that traditionally this question of overthrow of constitutional government has always been connected with the word "violence". As was pointed out yesterday, the Immigration Act used to have a section whereby a ground for refusing admission to the country was membership in an organization which had as one of its beliefs the overthrow of the government by violence.

You made reference, for example, to the 1975 mandate, the present mandate of the RCMP, and someone thoughtfully gave me a copy of it in the meantime.

I see that it uses the words "activities directed toward accomplishing governmental change within Canada or elsewhere by force or violence, or any criminal means"; and then in No. 6, "the use or the encouragement of the use of force, violence or any criminal means or creation or exploitation".

It seemed to us that the wording of the second part of 2(d) could give you grounds for surveillance and surveillance techniques for activities that would be, we would have thought, legitimate political activities, at least in the House of Commons, about unilateral declaration, for example; and the second part was the fact that you have dropped this whole concept of overthrow by violence and just talk, as the clause does, of "directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the constitutionally established system of government in Canada".

That is the revolutionary subversion of McDonald. You wanted an opportunity to talk about that, and we are all ears.

**Senator Godfrey:** Mr. Finn said that in his opinion "overthrow" implied violence.

**Senator Frith:** If you looked it up in the dictionary, yes.

**Senator Godfrey:** Yes. I have not looked it up yet.

**Senator Frith:** And the question was: if so, why not put the word "violence" in there?

**Hon. Mr. Kaplan:** I think it is a matter of threshold. The destruction or overthrow of the Government of Canada or the constitutionally established system of government must eventually come to the use of violence. But it encompasses more.

The democratic form of government that we enjoy in Canada, the Canadian democracy, is a very strong and vital one, but I think all of you would agree, and particularly those who know anything of history or who are watching events in other democracies and former democracies in the world, that democracy is a vulnerable form of government in many ways.

It is vulnerable to manipulation because it is so open. The glory of a democracy, the hallmark of it, is its openness.

**Senator Frith:** And its vulnerability.

**Hon. Mr. Kaplan:** If you like. That is the reason why, before referring in detail to what I mean by 2(d), I want to remind you about subclause 14(3). Clause 2, paragraph (d) defines "threat", but subclause 14(3) is meant as a guarantee, as an

## [Traduction]

Je crois que vous devez penser aussi à la question du «renversement» du gouvernement constitutionnel qui a toujours été liée au mot «violence». Comme on l'a souligné hier, la Loi sur l'immigration comportait autrefois un article selon lequel un motif de refus de l'entrée au Canada était d'appartenir à une organisation dont l'un des principes était le renversement par la violence du gouvernement.

Vous avez parlé, par exemple, du mandat de 1975, du mandat actuelle de la GRC; entre-temps on m'en a donné un exemplaire.

Je vois qu'il utilise les mots «activités qui visent à favoriser le changement du gouvernement au Canada ou ailleurs par l'usage de la force ou de la violence ou par des moyens criminels» et, ensuite au n° 6, «l'usage ou la promotion de l'usage de la force, de la violence ou de tout moyen criminel ou sa création ou son exploitation».

Il me semble que le texte de la deuxième partie du paragraphe 2d) pourrait vous donner le prétexte de surveillance ou de l'usage de techniques de surveillance à propos d'activités qui nous aurions cru être des activités politiques légitimes, au moins, à la Chambre des communes au sujet de déclarations unilatérales, par exemple; la deuxième chose est le fait que vous avez abandonné le concept du renversement par la violence et vous parlez uniquement, comme le paragraphe l'indique, d'activités qui «visent à saper le régime de gouvernement constitutionnel du Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement».

C'est la subversion révolutionnaire de McDonald. Vous voulez une occasion d'en parler et nous sommes à l'écoute.

**Le sénateur Godfrey:** M. Finn a déclaré que le mot «renversement» dans son opinion laissait sous-entendre la violence.

**Le sénateur Frith:** Si vous consultez le dictionnaire, très bien.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne l'ai pas encore consulté.

**Le sénateur Frith:** Et la question était: dans l'affirmative, pourquoi ne pas inclure le mot «violence»?

**L'honorable M. Kaplan:** Il s'agit de définition. La destruction ou le renversement du gouvernement du Canada ou du régime constitutionnel établi de gouvernement doivent donner lieu en dernière analyse à la violence. Mais il y a plus.

La forme démocratique de gouvernement dont nous jouissons au Canada, la démocratie canadienne, est une forme vivante et vigoureuse, mais ceux parmi vous qui connaissez l'histoire ou ceux qui surveillent ce qui se passe dans d'autres démocraties ou dans d'anciennes démocraties du monde, savent que la démocratie est une forme de gouvernement très vulnérable à bien des points de vue.

Elle est sensible à la manipulation parce que c'est un régime ouvert. La gloire de la démocratie, c'est qu'elle est ouverte.

**Le sénateur Frith:** C'est aussi sa vulnérabilité.

**L'honorable M. Kaplan:** Comme vous voulez. C'est la raison pour laquelle, avant d'expliquer en détail ce que le paragraphe 2(d) signifie, je veux vous rappeler l'article 14(3). La clause 2, paragraphe (d) définit «la menace» mais le paragraphe 14(3)



*[Text]*

override, as an assurance that lawful advocacy, dissent and protest are protected.

In other words, an activity which might to some service member or some policeman look like domestic subversion cannot be targeted. It would not be lawful for it to be targeted if it could be described in subclause 14(3).

I think the most serious mistake that has been made in the criticism of this bill has been made because subclause 14(3) has been ignored.

Of course, I am not suggesting you have done it in your question, but in my answer I want to remind people that what I have to say about domestic subversion and the meaning of 2(d) is overridden, any time a particular activity is suggested for scrutiny, by subclause 14(3).

That is meant to safeguard democratic processes; that the government, whether it likes them or does not like them, has nothing to do with it. Whether the government agrees with them or not is irrelevant; whether they are new or old is irrelevant. If they are lawful advocacy, dissent or protest, they are protected from surveillance by the agency.

**Senator Buckwold:** Wouldn't this mean, in relation to anyone involved in so-called lawful protest—for example, communists, who, as part of their manifesto, would like to see a communist form of government, which would hardly be called democratic under our principles—that your people would have an open warrant, literally, to put them under surveillance?

**Hon. Mr. Kaplan:** I have always resisted, as have my predecessors, characterizing the groups who are under surveillance, but an individual in a position of authority or any position such that the threat is a threat, advocates the destruction or overthrow of the constitutionally established system of government in Canada, brings himself or herself within the mandate. An individual who advocates that in a way which should be taken seriously, whether because of his ability to do it or his situation, or through the fact of his or her associates who share his views, brings himself or herself within the definition.

**Senator Buckwold:** Would this mean, then, that a Communist who ran for public office and who advocated a U.S.S.R. style of government—

**Hon. Mr. Kaplan:** With no opposition; a system of government that does not provide for an opposition.

**Senator Buckwold:** This type of individual could be elected to Parliament, as has been demonstrated in the past. If such an individual were to advocate, not through violent means but through, let's say, constitutional means, a change—

**Hon. Mr. Kaplan:** You have taken that individual out of the definition by what you have said, that being that he wants to achieve a political objective through the constitutionally established system of government. In the 1930s the Nazis ran for office, too.

**Senator Frith:** That is the point. Supposing that what he is advocating is not that it be overthrown by violence, but that once his government is elected they will abolish Parliament

*[Traduction]*

est la garantie de la protection de la défense d'une cause légitime, de la protestation et de la manifestation d'un désaccord.

En d'autres termes, une activité qui peut sembler un acte de subversion intérieure pour un membre du service ou pour un policier ne peut être visée. Il ne serait pas légal de la viser si le paragraphe 14(3) s'applique.

Je crois que la pire erreur qui a été commise dans la critique du projet de loi est de n'avoir pas tenu compte de ce paragraphe 14(3).

Je ne propose pas, bien entendu, que vous avez commis l'erreur mais je veux rappeler aux gens que ce que j'ai dit au sujet de la subversion intérieure et au sujet du sens de 2(d) est subordonné au paragraphe 14(3), quand on mentionne une activité qui devrait être surveillée.

C'est une garantie de la protection du procédé démocratique: que le gouvernement, qu'il y tienne ou non, n'en tiendra pas compte. Que le gouvernement soit d'accord ou non est hors de propos. Que ce soit du nouveau ou non est hors de propos. S'il s'agit de défense légitime d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, ces activités sont protégées contre la surveillance du service.

**Le sénateur Buckwold:** Ceci ne voudrait-il pas dire que vos gens auraient littéralement un mandat ouvert de placer en surveillance toutes les personnes qui participent à une démonstration de protestation légitime, par exemple des Communistes qui, selon leur manifeste, voudraient établir un gouvernement communiste qui ne saurait être qualifié de démocratiques selon nos principes?

**L'honorable M. Kaplan:** J'ai toujours refusé, comme mes prédécesseurs, de qualifier les groupes en surveillance, mais si un individu dans un poste d'autorité ou dans un poste tel que la menace est une menace effective, préconise la destruction ou le renversement du régime de gouvernement établi constitutionnellement au Canada, il se prête lui-même aux dispositions du mandat. Un individu qui préconise cette thèse d'une façon qui serait prise au sérieux tombe sous le coup de cette définition si sa position ou son association avec d'autres permettent aux gens de prendre sa thèse au sérieux.

**Le sénateur Buckwold:** Ceci veut-il donc dire qu'un communiste qui brigue les suffrages et qui préconise un régime de gouvernement comme celui de l'URSS—

**L'honorable M. Kaplan:** Sans opposition, un régime de gouvernement qui ne permet pas d'opposition.

**Le sénateur Buckwold:** Ce type d'individu pourrait être élu au Parlement, comme on l'a constaté dans le passé. Si un tel individu devait préconiser un changement constitutionnel et non pas par des moyens violents—

**L'honorable M. Kaplan:** Vous avez soustrait cet individu à la définition parce qu'il veut réaliser un objectif politique à l'intérieur du système de gouvernement constitutionnellement établi. En 1930, les Nazis, eux aussi, ont brigué le suffrage populaire.

**Le sénateur Frith:** C'est bien là la question. Si ce qu'il préconise n'est pas le renversement du gouvernement par la violence mais qu'une fois son gouvernement en place, il décide de faire abolir le Parlement; ce serait alors une dictature. Dans

[Text]

and it will be a dictatorship. In that situation, would that individual still fall under subclause 14(3)?

**Hon. Mr. Kaplan:** No, I would not think so, because there you are dealing with a case where the objective of the group is the destruction or overthrow of the constitutionally established system of government. Any democracy is vulnerable to that. What is important is that that type of decision about targeting be made in an agency where there is adequate oversight, adequate control, adequate review, so as to be very certain that enough sensitivity has been applied in making that judgment. The structure of a police force does not contain enough safeguards and enough oversight, as far as the Government of Canada is concerned.

**The Chairman:** If I may intervene at this point, it seems to me that this is the pith and substance of the problem discussed yesterday, and that is that if a person or group is advocating, within the rules of the democratic game, an end which, if he were elected or in power, or what have you, would lead to the destruction of the constitutionally established system of government, is that, or is that not subversion?

**Senator Buckwold:** That is the whole question.

**The Chairman:** The reverse side of it is, is it the view of the government and of this committee, and so on, that the political process by itself can deal with that debate and dissent, and what have you, before the event occurs?

It seems to me that this is the essence of the problem, the dividing line that we are facing.

Am I correct on that?

**Senator Balfour:** Mr. Chairman, may I pose it in a slightly different way.

What would be the situation where a political group ran on a platform to amend the Constitution to provide for the elimination of all opposition parties and was in fact elected on that platform? It would seem to me that that would be quite legitimate.

**Senator Frith:** Yes, and what makes it even more interesting is that perhaps they would not have to amend the Constitution. The Constitution does not establish political parties. It just establishes a Parliament.

**The Chairman:** There is a constitutional system, though.

**Senator Frith:** There is a Parliament in Hungary. There is a beautiful Parliament building and a full parliamentary system. The only difference is that they have a one-party system. The basic advocacy of the Communists and the Eastern régimes is a one-party system, not a non-parliamentary system. Heck, they belong to the Interparliamentary Union.

**Senator Godfrey:** There are two types of Communists: there are the Communists who believe in the overthrow of government by force, come the revolution—and they are the old-fashioned types—and then there are the modern Communists, who say that they will achieve their ends by democratic means.

**Senator Flynn:** The Euro-Communists.

[Traduction]

cette situation, cet individu tomberait-il encore sous le coup du paragraphe 14(3)?

**L'honorable M. Kaplan:** Non, je ne le crois pas, parce que vous parlez là de l'objectif d'un groupe qui est la destruction ou le renversement du régime de gouvernement établi constitutionnellement. Toute démocratie est sensible à ce risque. Ce qui est important, c'est qu'une décision au sujet de la surveillance doit être prise par un organisme qui a la capacité de prendre une vue d'ensemble, qui possède les contrôles nécessaires et les mesures d'examen pertinentes, de façon à être sûr qu'on applique la sensibilité voulue pour faire le jugement. La structure d'une force policière ne renferme pas suffisamment de garanties ou de vue d'ensemble, selon l'opinion du gouvernement du Canada.

**Le président:** Si je puis interrompre, il me semble que c'est là l'essence du problème discuté hier, que si cette personne ou ce groupe, dans le cadre des règles de la démocratie, préconise un objectif qui donnerait lieu, s'il était élu ou porté au pouvoir, à la destruction du régime de gouvernement établi constitutionnellement, ne serait-ce pas là subversion?

**Le sénateur Buckwold:** C'est là la question.

**Le président:** L'autre côté de la médaille est: le gouvernement et ce Comité croient-ils que le procédé politique seul peut régler le débat ou le désaccord avant que la chose ne se produise?

Il me semble que ce soit là la clé du problème, la ligne de démarcation.

Ai-je raison?

**Le sénateur Balfour:** Monsieur le président, puis-je m'exprimer d'une autre façon.

Que se passerait-il si un groupe préconisait un programme électoral selon lequel on modifierait la constitution pour abolir tous les partis d'opposition et si ce groupe était porté au pouvoir en vertu de ce programme électoral? Il me semble que ce serait très légitime.

**Le sénateur Frith:** Oui, et ce qui a de plus intéressant c'est que ce groupe n'aurait peut-être pas à modifier la constitution. La constitution n'établit pas les partis politiques. Elle n'établit que le Parlement.

**Le président:** C'est un régime constitutionnel, cependant.

**Le sénateur Frith:** Il existe un parlement en Hongrie. C'est un bel immeuble parlementaire et il existe un régime parlementaire. La seule différence c'est qu'il n'y a qu'un seul parti. La défense du système des communistes et des régimes de l'Est est qu'il s'agit d'un système à un seul parti et non pas d'un système non parlementaire. Ce pays, après tout, appartient à l'union interparlementaire.

**Le sénateur Godfrey:** Il existe deux types de communistes: il y a les communistes qui croient au renversement du gouvernement par la force lors d'une révolution et ce sont là des réactionnaires. Il y a aussi les communistes modernes qui veulent réaliser leurs objectifs par des moyens démocratiques.

**Le sénateur Flynn:** Les Euro-communistes.



[Text]

**Senator Godfrey:** One would be legal and one would be illegal.

**The Chairman:** But then apply it to other forms of constitutional changes. The discussion we had yesterday on UDI, it seems to me, is exactly on this point. If you run on a platform that you will, if elected, secede, in a UDI sense—a declaration that is carried off in the dead of night and ratified by certain nations in the international community, et cetera, which is the way UDI is done—where does that fall?

**Senator Frith:** It seems that we are talking about the subversion being something directed against the Constitution, which is also interesting, because it is getting us close to the situation in the United States where one swears allegiance to the Constitution. In Canada we swear allegiance to the Queen.

**The Chairman:** And included now in the Constitution is the Bill of Rights, which is a further development.

**Senator Frith:** Yes. In any event, we are concerned with the wording of that clause, as you can appreciate.

**Hon. Mr. Kaplan:** It was not an easy clause to draft.

**Senator Flynn:** You have put everything on your side.

**Senator Godfrey:** I still have not heard the reason why you have not included the word "violent" in there. I would like you to deal with that.

**Hon. Mr. Kaplan:** Well, let's take yesterday's example, because I think it is a good talking example. Some of the examples that you have posed would take a lot of analysis and thought, because it is a very sensitive judgment. I think ultimately Canadians are allowed to choose the form of government they want. What we are protecting is not the Constitution alone but the process by which Canadians make that choice. We want to be certain that if a non-democratic or non-constitutional method is being chosen, or used, or advocated, overtly or secretly, to achieve that result, that it is a legitimate object of surveillance.

**Senator Frith:** Doesn't that bring you to violence?

**Hon. Mr. Kaplan:** I think that "destruction and overthrow" comprehended violence—but I do not think it is limited to violence.

**Senator Frith:** That is the question.

**Hon. Mr. Kaplan:** I talked earlier about the Nazi Party in Germany, which did not use violence to achieve early election but whose non-democratic objectives were on the table for people who wanted to know. I suggest to you that democracy is vulnerable to that type of non-violence—subversion. And the McDonald Commission agreed; the Mackenzie Commission agreed. It is in the bill because of our view that a security service ought to be allowed to engage in surveillance of that type of activity—but not when it is lawful advocacy, protest or dissent and not when it is not seriously credible, or sufficiently seriously credible. That is why we have the oversight.

**Senator Frith:** Two problems. In the same bill, you are talking, in paragraph (d) of Clause 2, about what is lawful and

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** L'un des groupes serait légal et l'autre illégal.

**Le président:** Mais on peut appliquer cette thèse à d'autres formes de changement constitutionnel. Nous parlions de ce point hier en discutant l'UDI. Si vous briguez les suffrages selon un programme qui vous permettra, une fois élu, de faire sécession, dans le sens d'UDI, c'est-à-dire une déclaration faite dans la nuit et ratifiée par certains pays, ce qui a été fait dans le cas d'UDI, à quelle catégorie appartenez-vous?

**Le sénateur Frith:** Il me semble que nous parlons de subversion comme si c'était quelque chose qui s'opposait à la constitution, ce qui est intéressant, parce que nous sommes proches de la situation qui existe aux États-Unis où l'on prête serment à la constitution. Au Canada, nous prêtons allégeance à la Reine.

**Le président:** Et maintenant la constitution comporte la déclaration des droits, ce qui est du nouveau.

**Le sénateur Frith:** Oui. De toutes façons, nous nous préoccupons du texte de cet article.

**L'honorable M. Kaplan:** Il n'était pas facile de rédiger cette disposition.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez la partie belle!

**Le sénateur Godfrey:** Je ne sais pas encore la raison pour laquelle vous n'avez pas inclus le mot «violent» dans ce paragraphe. Je voudrais bien que vous nous en parliez.

**L'honorable M. Kaplan:** Très bien. Prenons l'exemple d'hier. Les exemples que vous avez mentionnés exigeraient beaucoup d'analyse, parce qu'il s'agit là d'un jugement délicat. Je crois que les Canadiens doivent pouvoir choisir le gouvernement de leur choix. Nous ne protégeons pas seulement la constitution, mais aussi le procédé selon lequel les Canadiens exercent ce choix. Nous voulons nous assurer qu'il s'agit là d'un objet de surveillance légitime lorsqu'on choisit une méthode non démocratique ou non constitutionnelle, ouvertement ou non, pour réaliser ce choix.

**Le sénateur Frith:** N'en venons-nous pas à la violence?

**L'honorable M. Kaplan:** Je crois que les mots «destruction» et «renversement» comportent la violence, mais ils ne sont pas restreints à l'usage de la violence.

**Le sénateur Frith:** C'est la question.

**L'honorable M. Kaplan:** J'ai parlé du parti nazi de l'Allemagne, qui n'avait pas usé de violence pour remporter les élections mais dont les objectifs non démocratiques étaient clairs. Je vous dis que la démocratie est vulnérable à ce genre de non violence ou de subversion. La commission McDonald était d'accord; la commission Mackenzie était d'accord. C'est dans le projet de loi parce que nous croyons qu'un service de sécurité doit être autorisé à effectuer la surveillance de ce genre d'activité, mais non quand il s'agit de défense légitime d'une cause, de protestation ou de manifestation de désaccord, ou quand la situation ne semble pas grave ou suffisamment grave. C'est là où nous avons besoin de la vue d'ensemble.

**Le sénateur Frith:** Deux problèmes. Dans le même projet de loi, vous parlez dans le paragraphe d) de l'article 2 de ce qui

[Text]

unlawful. Next, when you are talking about the constitutional aspect—well, let me put the question. Is UDI constitutional or unconstitutional?

**Hon. Mr. Kaplan:** UDI is unconstitutional.

**Senator Frith:** You think so, but everyone doesn't agree with that.

**The Chairman:** UDI, carried out the way I described it, surely is unconstitutional.

**Hon. Mr. Kaplan:** If it were advocated that a region or province of the country be independent from that moment on and that was it, that was the way in which it was achieved, I would say that that was unconstitutional.

**Senator Frith:** What about the establishment of a one-party system? Is that constitutional or unconstitutional?

**Hon. Mr. Kaplan:** Well, it depends on how it is established.

**Senator Frith:** There you go. The point is, you are going to have to add to the training of the members of the service, it seems to me, a long course in constitutional law, because they are going to have to make decisions—

**Hon. Mr. Kaplan:** I do not disagree with that at all.

**Senator Frith:** ... that normally the Supreme Court of Canada makes as to whether or not something is constitutional or unconstitutional. And if you put the word "violent" in, it seems to me that you follow the tradition and you avoid these kinds of nice questions of constitutional law. That is a suggestion for you.

**Hon. Mr. Kaplan:** The government has proposed this recommendation because—and I have given an hypothetical example—because there are forms in which a democracy can be manipulated for goals that come within this definition without at that point involving or contemplating violence.

I submit to you that the security service, with all of these safeguards—the judiciary, the review committee, and the inspector general—ought to be able, in proper cases, to engage in surveillance of that type of manipulation. However, we are in Parliament's hands as far as the legislation is concerned.

**Senator Frith:** You do take into the account the point that there is nothing in our Constitution that requires us to have more than one political party? We have to have elections, and they have elections in Hungary.

**Hon. Mr. Kaplan:** Every political party hopes that in the next Parliament they will be the only political party.

**Senator Frith:** That is cute, but it does not deal with the point.

**The Chairman:** How do you ban a political party without doing violence to the Bill of Rights?

**Senator Frith:** You do not ban it. You have just one party that can present itself for election.

**Senator Flynn:** You ban the political party which would suggest the overthrow of the government.

[Traduction]

est légal et illégal. Mais quand vous abordez l'aspect constitutionnel, eh bien, dites-moi: l'UDI est-il constitutionnel ou inconstitutionnel?

**L'honorable M. Kaplan:** L'UDI est inconstitutionnel.

**Le sénateur Frith:** Vous le croyez, mais tout le monde n'est pas d'accord.

**Le président:** L'UDI, de la façon dont on a fait les choses, comme je l'ai dit, est inconstitutionnel.

**L'honorable M. Kaplan:** Si on préconisait dans une région ou une province du pays qu'elle soit indépendante à partir de ce moment-là et que c'est la façon dont se produiraient les choses, je dirais que ce serait inconstitutionnel.

**Le sénateur Frith:** Et quoi penser de l'établissement d'un régime à un seul parti? Est-ce constitutionnel ou inconstitutionnel?

**L'honorable M. Kaplan:** Tout dépend de la façon dont il est établi.

**Le sénateur Frith:** Et voilà. Vous aurez à ajouter à la formation des membres du service, il me semble, un cours assez long sur le droit constitutionnel, parce qu'ils auront à prendre des décisions—

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne dispute pas cela.

**Le sénateur Frith:** ... que la Cour suprême du Canada doit prendre pour établir si un acte est constitutionnel ou inconstitutionnel. Et si vous tenez compte du mot «violent», il me semble que vous suivrez la tradition et que vous éviterez d'avoir à répondre à toutes ces questions de droit constitutionnel. C'est là une suggestion.

**L'honorable M. Kaplan:** Le gouvernement a proposé cette recommandation (j'en ai donné un exemple hypothétique) parce qu'il existe des formes de démocratie où elle peut être manipulée pour des fins qui entrent dans le cadre de la définition sans toutefois comporter de la violence ou l'envisager.

Je soutiens que le service de sécurité doté de toutes ces sauvegardes—le pouvoir judiciaire, le comité d'examen et l'office de l'inspecteur général—devrait, dans les circonstances appropriées, pouvoir se livrer à la surveillance de ce genre de manipulation. Mais nous devons attendre la décision du parlement en ce qui a trait à ce projet de loi.

**Le sénateur Frith:** Vous tenez compte du fait que rien dans notre constitution nous oblige à avoir plus qu'un parti politique? Nous devons tenir des élections et il y a des élections en Hongrie.

**L'honorable M. Kaplan:** Tout parti politique espère d'être le seul parti politique lors des élections prochaines.

**Le sénateur Frith:** C'est bien gentil, mais cela ne règle pas la question.

**Le président:** Comment pouvez-vous interdire un parti politique sans porter atteinte à la Déclaration des droits?

**Le sénateur Frith:** Vous ne l'interdisez pas. Vous présentez un seul parti aux élections.

**Le sénateur Flynn:** Vous interdisez le parti politique qui préconise le renversement du gouvernement.



[Text]

**Hon. Mr. Kaplan:** How would you handle the individuals who chose to form their own party?

**Senator Frith:** That is again evidence of the fact that you are going to have to have constitutional lawyers as agents, if you do not add something a little tougher, it seems to me.

**Senator Godfrey:** Can I get a word in edgeways?

**Hon. Mr. Kaplan:** All I am doing is challenging that example as a valid one. I cannot imagine, in my country, all of the people accepting one party.

**Senator Godfrey:** I would like to challenge the minister on his evidence, if I may. The Nazis, when they came in, did use violence. They had a bloodbath where they murdered 50 or 60 people. Hitler himself went around—

**Hon. Mr. Kaplan:** But they were elected.

**Senator Godfrey:** They were elected, yes, but at all times they knew what they had in mind. Having "violent" in there would still permit you to put them under surveillance. I do not think your illustration is a valid one. Any secret service man who got inside the Nazis before their election would have known that once they got in they would use violence, and they did use violence.

**The Chairman:** If I may, I think what you are suggesting, just to try to move this forward a little bit, is that under the first part the test that you find necessary is conspiracy; and under the second part, the test you find necessary is destruction, is violence, and the question is whether those two tests make the definition adequate to cover the situation that Senator Frith has raised.

Senator Frith, it was your question.

**Senator Frith:** Thank you for your exposé on that, Mr. Minister. We wanted to give you a chance to elaborate on your thinking.

Senator Balfour suggests that you might consider the words "by violent or unlawful means", which is close to the wording that is used in the present mandate.

I think that we can leave that for the moment—unless there are other questions on the second part of subclause 14(3).

Before leaving clause 14, I want to tell you, also, that we wondered yesterday whether you need subclause 14(2) at all.

**Hon. Mr. Kaplan:** Do you mind if I give one other example under clause 2(d)?

**Senator Frith:** No, of course not.

**Hon. Mr. Kaplan:** I would like to deal with subclause 14(2) but I would like to deal first with another kind of "talking" example that might assist the committee in appreciating why domestic subversion should not be limited, in my view, to acts of violence—

**Senator Frith:** Or unlawful.

**Hon. Mr. Kaplan:** Or unlawful, yes. Let me put the example to you. If an individual or group seriously and credibly was advocating, and involved in, an activity the objective of which would be a national general strike, not designed to advance the

[Traduction]

**L'honorable M. Kaplan:** Comment traiteriez-vous les gens qui veulent constituer leur propre parti?

**Le sénateur Frith:** On voit bien qu'il faudra que vos agents soient des avocats spécialisés dans le droit constitutionnel, à moins d'être plus rigide.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je dire un mot?

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne fais que disputer cet exemple. Je ne puis croire que, dans mon pays, tous les électeurs accepteraient un seul parti.

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais mettre le ministre au défi quant à son témoignage. Les Nazis, quand ils sont arrivés au pouvoir, ont usé de violence. Il y a eu un massacre où 50 ou 60 personnes ont été tuées. Hitler lui-même—

**L'honorable M. Kaplan:** Mais ils ont été élus.

**Le sénateur Godfrey:** Ils ont été élus, bien sûr. Mais ils savaient fort bien ce qu'ils faisaient. En ajoutant le mot «violent» on permettrait de mettre les gens de la sorte en surveillance. Je ne crois pas que votre exemple est un bon exemple. Tout agent du service secret qui aurait pénétré le parti nazi avant les élections aurait su qu'une fois au pouvoir ils useraient de violence et c'est ce qu'ils ont fait.

**Le président:** Pour avancer les choses, disons que, selon la première partie, il faut constater une conspiration et, selon la deuxième partie, il faut constater le désir de destruction, de violence. Il s'agit d'établir si ces deux critères rendent la définition suffisante pour éclaircir la situation que le sénateur Frith a signalé.

Monsieur le sénateur Frith, c'est votre question.

**Le sénateur Frith:** Merci pour votre explication, monsieur le ministre nous voulions vous donner l'occasion d'élaborer un peu.

Le sénateur Balfour a proposé les mots «par des moyens violents ou illégaux», qui sont proches du texte du mandat actuel.

Si on peut laisser cette question pour le moment, à moins qu'il n'y ait d'autres questions sur la deuxième partie du paragraphe 14(3).

Avant d'abandonner l'article 14, je voudrais vous dire que nous nous sommes demandés hier si vous aviez besoin du paragraphe 14(2).

**L'honorable M. Kaplan:** Puis-je vous donner un autre exemple en vertu du paragraphe 2(d)?

**Le sénateur Frith:** Bien sûr.

**L'honorable M. Kaplan:** Je voudrais traiter du paragraphe 14(2) mais je voudrais tout d'abord vous donner un exemple concret qui permettra au Comité de comprendre pourquoi la subversion intérieure ne doit pas être restreinte aux actes de violence—

**Le sénateur Frith:** Ou illégaux.

**L'honorable M. Kaplan:** Ou, illégaux. Voici un exemple: si un individu ou un groupe préconise sérieusement et raisonnablement une activité dont l'objectif est une grève générale nationale, non pas seulement pour promouvoir les intérêts des

## [Text]

interests of workers only, not designed only to be a civil disobedience, but designed to lead to the destruction or overthrow of the government, to prevent the community from operating in a way which would force the government out, that, in my view, would justify surveillance by the security service—and I hasten to say that I do not have any practical examples of that in any of the labour activities that I have seen lately. I am not meaning to suggest that anything that I have seen so far, or that Canadians have seen so far, amounts to domestic subversion. I am using an example drawn from other countries, from history, and from writings of what is considered a classic illustration of domestic subversion—not involving violence at a point, but one could imagine that at some point or another there might be violence. It might not be part of the plan; it might just happen. When the electricity goes off, when the services stop running in society, when the police are not there, there could be violence.

That type of extreme activity, if planned in a credible manner and by people who could do it, I think, should be the subject of surveillance.

**Senator Flynn:** It could be illegal, anyway.

**Hon. Mr. Kaplan:** Well, it is illegal because people are violating their collective agreements by not showing up to work, but that is not a violation of the criminal code.

**Senator Godfrey:** Can you imagine a general strike without there being violence at the same time? That has been the experience with strikes in the past, and certainly a general strike would be accompanied by violence to enforce it, and it was in England in the general strike of the 1920s.

**Hon. Mr. Kaplan:** McDonald talked about thresholds.

**Senator Frith:** You must remember that what we are talking about now is not the power to go in and break up the strike; we are talking about the power to make investigations earlier so that you at least have some warning about it, which apparently was not the situation in the War Measures Act. We didn't have much warning before that.

**The Chairman:** Before the violence occurs, yes. May I point out on this—because I think committee members should note it—that there is a difference between the 1975 terms of reference and paragraph (d) of clause 2. The formulation in clause 2(d) is different.

In the 1975 terms of reference, the opening paragraph contained a very broad series of phrases: “—when there are reasonable and probable grounds to believe that they may be engaged or may be planning to engage in—” and then it proceeded to an enumeration. And “or may be planning to engage in” broadens all that follows.

What has happened in clause 2(d) is that those words have been omitted, and the breadth of the definition, such as it may be necessary, is actually in paragraphs (a), (b), (c), and (d) itself.

**Senator Frith:** I agree with that analysis, Mr. Chairman, and it gives me the opportunity to emphasize that I was simply pointing out that that is a part of the traditional connection, including the Immigration Act. I was not suggesting that this

## [Traduction]

travailleurs, non pas seulement pour encourager la désobéissance civile, mais aussi pour donner lieu à la destruction ou au renversement du gouvernement, en empêchant la communauté de fonctionner d'une façon qui provoquerait la chute du gouvernement, cela, à mon avis, justifierait la surveillance de la part du service de sécurité. Je dois dire qu'il n'existe pas d'activité de ce genre dans le milieu syndical. Je ne veux pas dire qu'une activité quelconque des Canadiens équivaut à la subversion intérieure. Je cite un exemple pris d'autres pays, de l'histoire, et d'écrits, qui est un cas classique de subversion intérieure qui ne comporte pas de violence à un moment donné mais qui pourrait susciter la violence. La violence peut ne pas faire partie du plan, mais elle se manifester. Quand l'électricité ne fonctionne plus, que les services cessent de fonctionner, que la police est absente, c'est alors que la violence se manifeste.

Cette sorte d'activité extrême, si elle est planifiée d'une façon raisonnable et par des gens qui peuvent agir, doit être soumise à la surveillance.

**Le sénateur Flynn:** Cette activité pourrait être illégale.

**L'honorable M. Kaplan:** Elle pourrait être illégale si les travailleurs enfreignent leur entente collective en décidant de *ne pas* travailler, mais ce ne serait pas une infraction au code criminel.

**Le sénateur Godfrey:** Peut-on penser à une grève générale sans violence? Cela a été l'expérience des grèves du passé. Une grève générale susciterait certainement des actes de violence pour se maintenir et c'est ce qui s'est passé en Angleterre lors de la grève générale des années 1920.

**L'honorable M. Kaplan:** McDonald parlait de seuils.

**Le sénateur Frith:** Vous devez vous rappeler que nous ne parlons pas du pouvoir de briser une grève; nous parlons du pouvoir de faire des enquêtes plus tôt afin d'avoir un avertissement, ce qui n'est pas ce qui s'est passé lors de l'invocation de la Loi sur les mesures de guerre. Nous n'avions pas beaucoup d'avertissement.

**Le président:** Avant que la violence ne se manifeste, d'accord. Les membres du comité devraient savoir qu'il y a une différence entre le mandat de 1975 et le paragraphe (d) de l'article 2. On s'exprime d'une façon différente dans le paragraphe 2(d).

Dans le mandat de 1975, le paragraphe d'ouverture contenait un grand nombre de phrases générales, comme «lorsqu'il y a de bonnes raisons de croire que ces personnes s'engagent ou songent à s'engager dans...» et on procède à une énumération. La phrase «ou songent à s'engager» ouvre la voie à ce qui suit.

Dans le paragraphe 2(d) on a omis ces mots et la définition se trouve dans les alinéas (a), (b), (c) et (d).

**Le sénateur Frith:** Je suis d'accord avec cette définition, monsieur le président et je veux simplement souligner que cela fait partie du rapport traditionnel, dont la Loi sur l'immigration. Je ne dis pas qu'il s'agit de la même chose que dans la Loi



[Text]

is like the Immigration Act or that it is exactly the same or borrowed from it. I was only using it as an example of the fact that we have become used to the idea of "overthrow" and "violence" going together in some of our statutes.

**The Chairman:** In this proposed legislation, clause 2(d) contains the totality of the concept of overthrow and violence. In the 1975 terms of reference, where they do talk about the test of violence, they preceded it by phrases which not only talked about the fact but talk about "may be engaged in or may be planning to engage in". So, they broaden it considerably.

**Senator Godfrey:** It seems to me that the words "directed toward" in paragraph (d) would include the planning.

**Senator Frith:** I got the impression yesterday, Mr. Minister—and committee members can correct me if I am wrong—that the committee is not convinced so far that you really need subclause 14(2). It does seem to furnish a very, very wide basis for surveillance. In that subclause it is being clarified that the service is not to be restricted from remaining informed about the political, economic and social environment within Canada and matters affecting that environment.

I imagine that someone might feel that surveillance for the support of that function would be a far cry from security, from what Canadians expect from a security service. In other words, while they might expect surveillance for some of these other functions, they would not feel very comfortable about the security service being able to survey, and use intrusive techniques for, the gathering of information under subclause 14(2). And it is not excluded from the intrusive techniques warrant process.

If I were appearing before a judge on your behalf on a warrant application and there was no espionage and no terrorism, I would be asked what in the world I want the warrant for, to which I could only respond that I want the warrant because I want to be informed about the political, economic and social environment within Canada; and if I were a judge in that situation I would take the position that if the service is going to keep using that as the justification for the issuance of a warrant, then I might as well be supplied with a rubber stamp. No application for a warrant, if it were done on that basis, could be denied.

We are of the opinion that perhaps you can squeak by the service without that power.

**Hon. Mr. Kaplan:** Let me say straight off that that is a category (2) issue between me and the provincial Attorneys General, in the sense that we have no difficulty in agreeing that intrusive powers should not be used, in respect of that information, to exercise the authority given under subclause 14(2).

Our intention, and our belief, is that the legislation does not authorize intrusive techniques to be used in connection with subclause 14(2).

**Senator Frith:** Mr. Finn told us yesterday that you have a legal opinion to that effect.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes. And I want to make the point, as well, that we do not want subclause 21(1) to be a defence to a service member gathering subclause 14(2) information; that is,

[Traduction]

sur l'immigration ou qu'on a emprunté à cette loi. Je m'en sers comme d'exemple du fait que nous avons l'habitude, dans certains de nos statuts, de lier l'idée de «renversement» à celle de «violence».

**Le président:** Dans ce projet de loi, l'article 2(d) contient la totalité du concept du renversement et de la violence. Dans le mandat de 1975, où l'on parlait du critère de la violence, on a mentionné que les gens «peuvent s'engager ou songent à s'engager». Le sens est plus large.

**Le sénateur Godfrey:** Il me semble que l'expression «visent à saper» de l'alinéa (d) devrait comporter la planification.

**Le sénateur Frith:** J'ai eu hier l'impression, monsieur le ministre, et les membres du comité peuvent me corriger si j'ai tort, que le comité n'est pas persuadé que nous avons vraiment besoin du paragraphe 14(2). Il semble fournir un cadre assez large pour la surveillance; dans ce paragraphe, on signale que le service n'est pas empêché de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada et des événements qui peuvent influencer sur celle-ci.

Je crois que quelqu'un pourrait estimer que la surveillance dans le cadre du soutien de cette fonction est loin d'être la fonction de sécurité que les Canadiens s'attendent de la part d'un service de sécurité. En d'autres termes, ils ne seraient pas à l'aise devant un service de sécurité qui peut faire des enquêtes et utiliser des techniques de pénétration pour recueillir des renseignements en vertu du paragraphe 14(2). Et cela n'est pas exclus du procédé des mandats.

Si je comparaissais devant un juge en votre nom au sujet d'une demande de mandat et qu'il ne s'agissait pas d'espionnage ou de terrorisme, on me demanderait pourquoi j'ai besoin du mandat; je ne saurais répondre que j'ai besoin du mandat de façon à me tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada. Si j'étais juge dans une telle situation je me dirais que le service va continuer d'user de cette justification pour demander des mandats et qu'il serait préférable qu'on me donne un tampon. Sur cette base, on ne saurait rejeter une demande de mandat.

Nous estimons que le service peut fonctionner sans ce pouvoir.

**L'honorable M. Kaplan:** Je tiens à dire que c'est là une question de la catégorie 2 entre les procureurs généraux et moi-même, parce que nous n'avons éprouvé aucune difficulté à accepter que les pouvoirs d'intrusion ne doivent pas être exercés, en ce qui a trait à cette information, pour exercer l'autorité accordée en vertu du paragraphe 14(2).

Notre intention est de voir à ce que la loi n'autorise pas l'utilisation de techniques d'intrusion en vertu du paragraphe 14(2).

**Le sénateur Frith:** M. Finn nous a dit hier que vous aviez une opinion juridique en ce sens.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui. Je tiens à souligner que nous ne voulons pas que le paragraphe 21(1) serve de défense à un membre du service qui recueille des renseignements en vertu

[Text]

it is not one of those things to which "reasonable" and "reasonably necessary" is meant to apply.

The reason it is there is that the types of sensitive judgments that we talked about earlier can only really be made in an agency which has some political, social and economic environment knowledge, that has some understanding of the political, economic and social environment.

I have heard people say that that is implicit; that any agency is entitled to be informed about the political, economic and social environment. But we were not certain that it is implicit, and we want to be very categorical in what this agency can do and cannot do. We therefore wanted to be certain that no one would be surprised to find that this agency was remaining informed about various things—political leaders, economic leaders, social leaders, events, national days of one kind or another—that could help them to understand and to develop analyses of threats that occur to the national security.

**Senator Frith:** I think you have put your finger right on the problem. If it is to be used as a more or less ancillary or corollary right, then it has to be attached to one of these other functions. The problem is that you remove it from that. You do not require it to be put in the framework or derive its authority from the use of one of the other authorities which are the main authorities for this service. In fact, you very carefully, as you say, take it totally away and set it over all by itself, and not only do you say that you have the power to do it, you say that nothing in the act shall restrict it.

If I tried to argue what you are saying to the judge—namely, that I can only use this as an incidental or implicit, or in an in-aid use (in other words I want to have the power to do this in aid of my main powers)—the response will be that it should not, then, be worded as it is, that being: "Nothing in this Act restricts—".

**Hon. Mr. Kaplan:** We have three stages of discussion that we need. First, I need to convince you that the civilian agency has to remain informed about the political, economic and social environment within Canada—

**Senator Frith:** For its other purposes.

**Hon. Mr. Kaplan:** For its other purposes, yes. I do not know if that is a problem—

**Senator Frith:** Put that way, it might not be a problem.

**Hon. Mr. Kaplan:** A police department, for example, does not need nearly the same type of general information about what is happening in our country, what is happening in other countries, what are the democratic and undemocratic—

**Senator Frith:** If you make it incidental, Mr. Minister, it would not be a problem, because then the judge being asked to issue a warrant—

**Hon. Mr. Kaplan:** Well, am I over hurdle 1, because there are two other hurdles? Hurdle 2 is: Do we need to put that in the legislation at all?

[Traduction]

du paragraphe 14(2), soit les actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable.

La raison en est que certains des jugements délicats dont nous avons déjà parlé ne peuvent être exercés que dans un organisme qui se tient au courant de la conjoncture politique, sociale et économique, qui comprend le milieu politique, économique et social.

Je sais que certains disent que cette compréhension est implicite, que tout organisme doit se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale. Mais nous ne sommes pas certains que cela soit implicite, et nous voulions être très catégoriques sur le cadre des activités de l'organisme. Nous voulions donc être sûrs que personne ne serait surpris d'apprendre que l'organisme se tient au courant de diverses choses, par exemple, des données sur les dirigeants politiques, les chefs syndicaux, les chefs de la société, les fêtes nationales, les autres événements qui les aideront à comprendre les menaces qui peuvent peser sur la sécurité nationale et mettre au point des analyses à ce sujet.

**Le sénateur Frith:** Je crois que vous avez mis le doigt sur le problème. On doit se servir de ce pouvoir comme de pouvoir ancillaire ou secondaire. Il faut alors qu'il soit relié à l'un de ces autres fonctions. Le problème est que vous soustrayez ce pouvoir. Vous ne placez pas ce pouvoir dans le cadre et vous ne faites pas découler ce pouvoir des autres autorités qui constituent l'autorité principale du service. Vous ôtez tranquillement ce pouvoir et vous le placez dans une situation particulière; vous dites alors que vous avez l'autorité et que rien dans la Loi l'empêche.

Si j'essayais de dire cela au juge, que je ne puis utiliser ce pouvoir que de façon implicite ou secondaire, soit je veux ce pouvoir en supplément de mes pouvoirs principaux il répondrait que je ne puis pas l'utiliser, car «la présente loi n'a pas pour effet...»

**L'honorable M. Kaplan:** Nous devons aborder trois niveaux de discussion. Premièrement, je dois vous convaincre que l'organisme civil se tiendra au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada—

**Le sénateur Frith:** Pour ses propres fins.

**L'honorable M. Kaplan:** Pour ses propres fins. Je ne sais pas s'il existe un problème.

**Le sénateur Frith:** Exprimé de cette façon, il peut ne pas y avoir de problème.

**L'honorable M. Kaplan:** Un service de police, par exemple, n'a pas besoin des renseignements de caractère général au sujet de ce qui se passe dans notre pays, de ce qui se passe dans d'autres pays, qui sont démocratiques ou non—

**Le sénateur Frith:** Si vous dites que la question est secondaire, monsieur le ministre, il n'y aurait pas de problème parce que le juge à qui on demande d'émettre un mandat—

**L'honorable M. Kaplan:** Eh bien, j'ai franchi l'obstacle numéro 1, car il y a encore deux obstacles, n'est-ce pas? L'obstacle numéro 2 est à savoir si nous devons inclure tout cela dans le projet de loi.



[Text]

**The Chairman:** If I understand you both correctly, I think hurdle 1 is the collection of publicly available information.

**Senator Flynn:** What do you mean by "publicly available"?

**Senator Frith:** No, it does not mean that at all. Under subclause 14(2) it is not exempted from the intrusive techniques. Therefore, the service could open mail and do all of these things—

**Hon. Mr. Kaplan:** Let's start with deciding whether this agency should be allowed to open a file, for example, on a national event. Should it be allowed to record the fact that such and such a day is such an event, that such and such a day is such an event, and such and such a day is such an event—because on those days crowds could gather and things could happen which they would need to be aware of to understand what the people that they are targeting or that they might target have in mind.

**Senator Frith:** My answer to that is: yes, in aid of their other powers.

**Senator Godfrey:** In aid of its duties and functions under this act. If you put those words in, it takes care of the situation, and then you put subclause 14(2) into Clause 22.

**Senator Frith:** That is right.

**Senator Godfrey:** That fixes it all up.

**Hon. Mr. Kaplan:** The next question, though, is: Is that something you need to put in the legislation, or can they find the authority to do that inherently in the other powers that they have?

**Senator Frith:** Because I would like to err on the side of restricting the intrusion into civil rights, I would prefer that you do not have it in there at all, thereby giving you a bigger burden; but I think that you could get away with saying "in aid of".

**Hon. Mr. Kaplan:** And now we come to the drafting, which is hurdle 3.

**Senator Godfrey:** I have just drafted it for you.

**Senator Frith:** And you got it for nothing. It costs a lot of money to get Godfrey to draw up agreements.

**Hon. Mr. Kaplan:** I would not want the agency to be given any police investigative techniques. Naturally, reading available information and making notes and opening files on these types of general—

**Senator Frith:** But they have it under the bill, haven't they, Mr. Minister? They have the power to use intrusive techniques for purposes of subclause 14(2).

**Hon. Mr. Kaplan:** That is not what the legal draftsmen say.

**Senator Frith:** You have an opinion that says that is not so. However, reading the plain words of it, it is not exempted.

[Traduction]

**Le président:** Si je vous comprends bien tous les deux, l'obstacle est la cueillette des renseignements publics.

**Le sénateur Flynn:** Qu'entendez-vous dire par «publics».

**Le sénateur Frith:** Non, cela ne signifie pas ce que vous pensez. Selon le paragraphe 14(2), la conjoncture canadienne n'est pas exempte des techniques d'enquête. Le service peut donc ouvrir le courrier et faire—

**L'honorable M. Kaplan:** Commençons par décider si le service devrait par exemple établir un dossier sur un événement national. Devrait-il pouvoir inscrire le fait qu'un jour déterminé est un événement, parce que, durant ce jour, des foules se rassembleront et il pourrait se produire des événements dont le service doit être averti pour comprendre les personnes au sujet desquelles le service veut recueillir des renseignements.

**Le sénateur Frith:** Ma réponse est: oui, en supplément de ses autres pouvoirs.

**Le sénateur Godfrey:** En supplément à ses fonctions et devoirs stipulés dans la Loi. Si vous ajoutez ces mots, vous prenez soin du problème et vous placez le paragraphe 14(2) dans l'article 22.

**Le sénateur Frith:** C'est juste.

**Le sénateur Godfrey:** Cela règle tout.

**L'honorable M. Kaplan:** Le problème suivant est de savoir si vous pouvez inclure cela dans la loi ou alors où le service retrouve-t-il le pouvoir d'exercer cette fonction dans les autres pouvoirs qui lui sont conférés?

**Le sénateur Frith:** J'aimerais plutôt me tromper en limitant l'intrusion commise contre les droits civils. Je préfère donc que vous n'en parliez pas du tout, ce qui ajoutera à votre tâche. Mais je crois que vous pourriez dire «en aide à».

**L'honorable M. Kaplan:** Nous en venons au texte, qui est l'obstacle numéro 3.

**Le sénateur Godfrey:** Je viens de vous fournir le texte.

**Le sénateur Frith:** Et vous l'avez eu pour rien. Il en coûte de demander à Godfrey de rédiger des accords.

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne tiens pas à ce que le service obtienne les techniques d'enquête de la police. Naturellement, de lire les renseignements courants, de prendre des notes et d'établir des dossiers—

**Le sénateur Frith:** Mais le service possède ces techniques selon le projet de loi, n'est-il pas vrai, monsieur le ministre? Ils possèdent le pouvoir d'utiliser des techniques d'intrusion selon le paragraphe 14(2).

**L'honorable M. Kaplan:** Ce n'est pas ce que m'ont dit les experts juridiques.

**Le sénateur Frith:** Vous avez obtenu une opinion disant que cela n'est pas vrai. Mais en lisant le texte, on voit bien que cela n'est pas exclus.

[Text]

There are places in which you have said that there is a doubt and you want to make it clear. There is a doubt as to some of the powers that the RCMP now has and as to whether they are here—and we talked about this with Mr. Finn yesterday—and you have clarified those areas.

If you agree that you should not have that power separately, that it should be in aid of the other powers, then why not make it clear, too?

We just pass that on to you for your consideration.

**Hon. Mr. Kaplan:** Senator, if you are with me on stage 1—and I have tried to make the case for stage 1. If you are with me on stage 1—

**Senator Frith:** I am only if it is incidental to, or in aid of, the powers.

**Hon. Mr. Kaplan:** That is the only purpose; that is, in aid of the powers.

**Senator Frith:** Opening a file, Mr. Minister, is not the same as the intrusive technique of opening mail. It can be put that simply. Opening the file is not the same as opening mail.

**Senator Nurgitz:** Why wouldn't either the warrant process or subclause 14(2) use the very wording that the McDonald Commission used, that being what is "strictly necessary for the purpose of protecting the security of Canada"?

Isn't that really what we are trying to achieve? We do not need the expensive talents of Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** It is even more expensive now.

**Senator Frith:** In this case, what we are getting is probably what we are paying for.

**Senator Godfrey:** What possible objection is there to including subclause 14(2) in clause 22?

**Senator Nurgitz:** In the exclusion?

**Senator Godfrey:** Yes. I am asking the minister this.

What possible objection would there be? Why was it not put in there?

**Hon. Mr. Kaplan:** I would be very interested in having your recommendations on that subject.

**Senator Godfrey:** I am asking you a question. What is the answer?

**Hon. Mr. Kaplan:** I would not object to moving it to another clause; but I would not object to other changes, either, that clarify, in the minds of yourselves and of other Canadians, the limited intention that animates subclause 14(2).

**Senator Frith:** Mr. Chairman, I have no further questions on subclause 14(2).

**Senator Flynn:** If I make a point, it seems to me that clause 22 should apply only to a very restricted definition of "threats to the security of Canada", with the agency prohibited from the warrants process in clause 22 in respect of those threats to the security of Canada that are not really threats. In other words, we should put a very narrow definition on "threats to the security of Canada".

[Traduction]

Vous dites que dans certains endroits, il existe un doute et que vous voulez l'éclaircir. Il existe un doute au sujet de certains des pouvoirs que la GRC possède actuellement et au sujet de leur présence dans le projet de loi. Nous avons parlé du sujet avec M. Finn hier, et vous avez éclairci ces questions.

Si vous êtes d'accord que ce pouvoir ne devrait pas être distinct, qu'il devrait être en supplément des autres pouvoirs, pourquoi ne pas le dire clairement?

Nous vous donnons cela pour votre étude.

**L'honorable M. Kaplan:** Monsieur le sénateur, si vous êtes d'accord avec moi quant au stade 1—

**Le sénateur Frith:** Je suis d'accord avec vous si le pouvoir est secondaire ou en supplément des autres pouvoirs.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est le seul objet de ce pouvoir, en supplément des autres pouvoirs.

**Le sénateur Frith:** D'ouvrir un dossier, monsieur le ministre, n'est pas la même chose que de pratiquer la technique d'intrusion de l'ouverture du courrier. On peut simplifier la question de cette façon.

**Le sénateur Nurgitz:** Pourquoi le procédé de mandat ou le paragraphe 14(2) n'utiliseraient-ils pas le texte que la commission McDonald a utilisé, soit «ce qui est strictement nécessaire pour la protection de la sécurité du Canada»?

N'est-ce pas ce que nous tentons de réaliser? Nous n'avons pas besoin des talents coûteux du sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** C'est encore plus coûteux maintenant.

**Le sénateur Frith:** Dans ce cas, nous obtenons ce que nous avons payé.

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi ne pourrait-on pas inclure le paragraphe 14(2) dans l'article 22?

**Le sénateur Nurgitz:** Dans l'exclusion?

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je pose la question au ministre.

Pourquoi s'objecter? Pourquoi n'est-il pas là?

**L'honorable M. Kaplan:** Je serai intéressé à obtenir votre recommandation en ce sens.

**Le sénateur Godfrey:** Je vous pose une question. Quelle est la réponse?

**L'honorable M. Kaplan:** Je n'ai pas d'objection à déplacer ce paragraphe; et je ne m'opposerais pas à d'autres modifications qui pourraient aider les Canadiens à comprendre l'intention qui inspire le paragraphe 14(2).

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, je n'ai plus de questions au sujet du paragraphe 14(2).

**Le sénateur Flynn:** Il me semble que l'article 22 ne devrait s'appliquer qu'à une définition bien limitée des «menaces envers la sécurité du Canada» et qu'on devrait interdire à l'organisme d'utiliser les mandats prévus dans l'article 22 relativement aux menaces contre la sécurité du Canada qui ne sont pas vraiment des menaces. En d'autres termes, nous devrions établir une définition très étroite des «menaces envers la sécurité du Canada».



*[Text]*

Threats to the security of Canada, in the minds of the people, are those threats that come from the outside—military force, for instance—or threats which may come from inside or outside the country to overthrow the government by way of violence, or to change the system through violence. Those constitute, in the opinion of the public generally, threats to the security of Canada, and nothing else, and I do not see why you need more than that restricted definition to allow the agency to make use of the clause 22 warrants process.

**Hon. Mr. Kaplan:** In response to that, Senator Flynn, I would like to point out to you that within the operations of the present security service warrants are not available, even against legitimate threats to the security of Canada, in every investigation.

As the McDonald Commission showed, the security service carries out an investigation in four stages, and the authority to move from one level of intensity of investigation to another is carefully controlled. The movement from the third level to the fourth level, for example, is reviewed at the most senior level, and eventually comes to me as Solicitor General. I have to agree that an investigation should move from level 3 to level 4, and if I do not agree, I do not have to issue the warrant.

In looking at clause 22, you may be under the impression that as soon as a threat to the security of Canada is identified, the service can rush off and bug that person's phone. That is not the way it operates.

**Senator Flynn:** That is the way it could operate under this.

**Hon. Mr. Kaplan:** The McDonald Commission did not like the four-category division. It recommended a three-category division, and some of the various intrusive techniques, those of greater intensity, were reallocated among the three. And I can tell you that in cases that are very sensitive there may be even more stages. In other words, the most senior people in the agency may insist, because of the sensitivity of a given operation, that before moving from level 1 to level 2 authorization be sought from the people right at the top and not just the field commander.

I do not think you can put that in legislation, and McDonald didn't think it could be put in legislation. The whole system of oversight and control and review is designed to be sure that reasonableness is used and that excessive investigative techniques are not used on low levels of threat that ought to be looked at but that ought not to be looked at, let's say, beyond level 1 or level 2.

**Senator Flynn:** Once this bill is passed, clause 22 will govern, and it is quite different from what you are giving as the practice.

**Hon. Mr. Kaplan:** It is comparable to the present arrangement. Under Section 16 of the Official Secrets Act, I, in theory, have the same authority as that given under Clause 22 to issue a warrant in every single case. But you do not use—

*[Traduction]*

Les menaces envers la sécurité du Canada, aux yeux de bien des gens, sont les menaces qui viennent de l'extérieur, la force militaire, par exemple, ou des menaces qui viennent de l'intérieur ou de l'extérieur du Canada en vue de renverser le gouvernement par la violence ou de modifier le régime politique par la violence. Aux yeux du public en général, ce sont là les menaces envers la sécurité du Canada, et rien d'autre. Je ne vois pas pourquoi vous avez besoin d'autre chose que cette définition limitée pour permettre à l'organisme d'utiliser le procédé des mandats prévu dans l'article 22.

**L'honorable M. Kaplan:** Pour répondre à cela, monsieur le sénateur Flynn, je veux souligner que, dans le service de sécurité actuel, on ne dispose pas de mandats, même à l'égard de menaces démontrées envers la sécurité du Canada, pour toutes les enquêtes.

Comme la commission MacDonald l'a démontré. Le service de sécurité tient une enquête en quatre stades, et on contrôle soigneusement l'autorité de passer d'un stade de l'enquête au suivant. Le passage de l'enquête du troisième au quatrième niveau est, par exemple, révisé au niveau le plus élevé, et me parvient à titre de solliciteur général. Je dois être d'accord que l'enquête doit passer du troisième au quatrième niveau et si je ne suis pas d'accord, je n'ai pas à délivrer le mandat.

En examinant l'article 22, vous pouvez avoir l'impression que, dès que le service a identifié une menace envers la sécurité du Canada, il se précipite pour intercepter les appels téléphoniques de l'individu, ce n'est pas comme cela que les choses se passent.

**Le sénateur Flynn:** C'est la façon dont les choses pourraient se passer, selon le système proposé.

**L'honorable M. Kaplan:** La commission McDonald n'aimait pas la division en quatre catégories. Elle a recommandé une division en trois catégories, et on a réparti certaines techniques d'intrusion intenses dans ces trois catégories. Je puis vous dire que, dans des cas délicats, il peut y avoir encore plus de stades. En d'autres termes, les fonctionnaires haut placés de l'organisme peuvent insister, en raison de la délicatesse d'une certaine enquête, sur le besoin d'obtenir à l'échelon le plus élevé la permission de passer du stade 1 au stade 2.

Je ne crois pas qu'on peut inscrire cela dans la loi. La commission McDonald n'a pas cru que cela était possible. Le système de vue d'ensemble et d'examen est conçu de façon qu'on utilise le bon sens et qu'on n'emploie pas des techniques d'enquêtes trop avancées quand il s'agit de menaces qui devraient faire l'objet d'une enquête mais qui ne devraient pas aller au-delà des niveaux 1 ou 2.

**Le sénateur Flynn:** Une fois que le projet de loi sera accepté, l'article 22 aura force de loi. C'est bien différent de ce que vous nous donnez comme étant la pratique.

**L'honorable M. Kaplan:** Cet article est semblable à l'entente actuelle. En vertu de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels, j'ai, en théorie, le même pouvoir que celui qui est conféré dans l'article 22 de décerner un mandat dans chaque cas. Mais nous ne l'utilisons pas—

[Text]

**Senator Flynn:** Section 16 of the Official Secrets Act would be repealed by this legislation.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes.

**Senator Godfrey:** Wasn't it the McDonald Commission that said that even under this warrant procedure, the Solicitor General should still be involved; that he would have to authorize the application—or am I wrong?

This legislation doesn't say that. From an article I read on it, I take it it is the Deputy Solicitor General who would ordinarily authorize such applications.

This article was critical of the fact that under this legislation you would not have to personally authorize the application, as you do under the present legislation.

**Hon. Mr. Kaplan:** I did not agree with the McDonald recommendation that I should continue to be responsible for authorizing warrants. I preferred not being responsible for authorizing them—and we can get into that. I am looking forward to more discussion on that. That deals with subclause 6(3) and that relates, as well, to the warrant process.

I want to correct one point, and that is that the deputy is not authorizing them; the deputy would be informed and consulted in advance so that he can then let me know that it is happening.

**Senator Godfrey:** What clause is that?

**Hon. Mr. Kaplan:** It is clause 7. The point was that the deputy was the one who would authorize them and not the minister—and that is not the case. He is only consulted. But the director does have the authority to choose to exercise his authority to go before a judge against the wishes of the minister. He has the authority to do that.

**Senator Frith:** That is one of the questions I wanted to ask about, and perhaps I might tidy that up now.

There are two linked things. As I recall it, the McDonald Commission recommended that the Solicitor General have quite a definite role in the day-to-day operation of the service.

Is that right?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes.

**Senator Frith:** And as part of that, of course, you would be continuing your role in the warrant process. Now, in effect, the Solicitor General authorizes, and this would take you from that position to that of leaving it to a judge and being totally out of it.

**Hon. Mr. Kaplan:** I am consulted through my deputy. The deputy Minister is my person there.

**Senator Frith:** Yes. And his authority is necessary for the application to be made; is that correct?

**Hon. Mr. Kaplan:** No.

**Senator Frith:** The director can make it without consulting either of you, if he wishes?

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** L'article 16 de la Loi sur les secrets officiels serait abrogé en vertu de la Loi proposée.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** N'est-ce pas la commission McDonald qui a déclaré que, même en vertu de la procédure pour les mandats, le solliciteur général serait en cause, qu'il devra autoriser la demande. Ou ai-je tort?

Le projet de loi ne dit pas. Dans un article, j'ai lu que le solliciteur général adjoint est celui qui, d'ordinaire, autorise ces demandes.

L'article critiquait le fait que, sous le régime de la loi proposée, vous n'aurez pas à autoriser personnellement les demandes comme c'est le cas dans la loi actuelle.

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne suis pas d'accord avec la recommandation McDonald selon laquelle je devrais continuer d'être responsable de l'autorisation des mandats. Je préfère ne pas être responsable de cette autorisation—et nous parlerons de cela. J'espère que nous aurons des discussions à ce sujet. Il s'agirait du paragraphe 6(3) qui porte aussi sur le procédé des mandats.

Je tiens à corriger une impression, et c'est que le sous-ministre n'autorise pas les mandats. Le sous-ministre serait informé et il pourrait alors me tenir au courant de la situation.

**Le sénateur Godfrey:** De quel article s'agit-il?

**L'honorable M. Kaplan:** Il s'agit de l'article 7. Le sous-ministre semblait pouvoir autoriser les mandats et non le ministre, mais ce n'est pas le cas. Le sous-ministre est consulté. Mais le directeur a l'autorité d'exercer son pouvoir de se rendre auprès d'un juge malgré les désirs du ministre. Il a le pouvoir d'agir ainsi.

**Le sénateur Frith:** C'est là une des questions que je voulais vous poser et je puis les éclaircir maintenant.

Ces deux questions sont liées. Comme je me souviens, la commission McDonald avait recommandé que le solliciteur général ait un rôle bien précis dans l'administration quotidienne du service.

Est-ce vrai?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Vous continueriez de jouer votre rôle dans l'émission des mandats. Le solliciteur général, de fait, les autorise et vous voudriez plutôt que le juge prenne la décision et que vous soyez soustrait à cette tâche.

**L'honorable M. Kaplan:** On me consulte par l'intermédiaire de mon sous-ministre. Le sous-ministre me représente dans ce domaine.

**Le sénateur Frith:** Oui. Et son autorité est nécessaire pour que la demande soit valable, est-ce juste?

**L'honorable M. Kaplan:** Non.

**Le sénateur Frith:** Le directeur peut autoriser le mandat sans vous consulter, vous et le sous-ministre, s'il le désire?



*[Text]*

**Hon. Mr. Kaplan:** Pursuant to clause 7, the deputy minister has to be consulted, and through that process I am in a position to know about every warrant. Hypothetically there could be warrants that I do not want to have issued that are or warrants that I would like to have issued that are not.

**Senator Frith:** So, we are talking about consultation and not consent. The word "consult" could be interpreted as meaning that the director caused to be issued five warrants on a given day, or does he have to consult with you before he can make an application for a warrant?

**Hon. Mr. Kaplan:** Do I have to be consulted before? The deputy has to be consulted beforehand.

**Senator Frith:** Well, in this indirect way, the Solicitor General is consulted. As you understand it, the deputy minister has to be consulted before the director can apply for a warrant?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes. That is clear in the legislation. One of the conditions that needs to be demonstrated to the judge is that the Deputy Solicitor General of Canada was consulted about the warrant.

**Senator Frith:** But he does not have to have his authority? The director, either himself or through his counsel, can appear before the judge, indicate that the Deputy Solicitor General of Canada was consulted and that he did not wish the application to be proceeded with and—

**Hon. Mr. Kaplan:** That would be a factor for the judge to weigh in making his decision.

**Senator Frith:** That is right. That brings us to override. Before I leave this whole question, I want to understand that you are in agreement with this bill, contrary to the McDonald Commission, which suggested that the Solicitor General should have a day-to-day role to play in the activities of the service, even wider than the question of warrants.

You feel it is better that the Solicitor General be more detached from the day-to-day operations than has been the case up to now.

**Hon. Mr. Kaplan:** It is not a matter of being detached. I think that Solicitors General should know more than they have in the past about the day-to-day operations of the agency. I have conducted myself with a view to knowing more about the operations of the service, and I think that that should continue to be the case.

It is a misinterpretation of the bill to suggest that there are things that the director does not have to tell me about. My deputy is my proxy in the organization. I believe that I should be informed about day-to-day operations, but I do not believe that I should have the authority to overrule the director on a decision about targeting a particular individual or group, or on a decision about whether intelligence that he has gathered, or analysis that he has done, should be passed on to those who need that information.

*[Traduction]*

**L'honorable M. Kaplan:** En vertu de l'article 7, le sous-ministre doit être consulté, et, par ce fait, je suis en mesure d'être au courant de tous les mandats. Par hypothèse, il y a des mandats que je ne voudrais pas voir décerner mais qui sont décernés et des mandats que je voudrais faire décerner et qui ne le sont pas.

**Le sénateur Frith:** Nous parlons donc de consultation et non de consentement. Le mot «consulte» peut être interprété comme voulant dire que le directeur pourrait faire émettre cinq mandats dans un jour donné, ou cela signifie-t-il qu'il doit vous consulter avant de préparer une demande en vue d'un mandat?

**L'honorable M. Kaplan:** Dois-je être consulté auparavant? Le sous-ministre doit être consulté auparavant.

**Le sénateur Frith:** De cette façon indirecte, le solliciteur général est consulté. Comme vous le dites, le sous-ministre doit être consulté avant que le directeur ne fasse demande du mandat?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui. La loi est bien précise sur ce point. On doit démontrer au juge que le solliciteur général adjoint du Canada a été consulté au sujet du mandat.

**Le sénateur Frith:** Mais il n'a pas à avoir ce pouvoir? Le directeur, soit de lui-même ou par l'intermédiaire de son avocat, peut comparaître devant le juge et dire que le solliciteur général adjoint du Canada a été consulté mais qu'il ne voulait pas que la demande soit traitée—

**L'honorable M. Kaplan:** Le juge devra peser ce facteur en annonçant sa décision.

**Le sénateur Frith:** Cela est juste. Cela nous mène à la question de l'outrepassement. Avant de laisser cette affaire, je veux savoir si vous êtes en faveur du projet de loi qui ne s'accorde pas avec le rapport de la commission McDonald puisque cette commission a proposé que le solliciteur général ait un rôle quotidien à jouer dans l'activité du service, au-delà de la question des mandats.

Vous estimez qu'il est préférable que le solliciteur général soit plus distant des opérations quotidiennes que ce n'est le fait à l'heure actuelle?

**L'honorable M. Kaplan:** Ce n'est pas une question d'être distant. Je crois que les solliciteurs généraux doivent se tenir au courant des opérations quotidiennes du service plus qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici. Je me suis conduit de façon à connaître de mieux en mieux les activités du service et je crois que cela continuera d'être un fait.

Ce serait mal interpréter le projet de loi que de dire que le directeur n'a pas à me confier certaines choses. Mon adjoint est mon représentant au sein de l'organisation. Je devrais être informé des activités au jour le jour mais je ne crois pas que je doive avoir l'autorité d'outrepasser le directeur quant à une décision sur l'enquête à effectuer au sujet d'un individu ou d'un groupe particulier, ou quant à une décision relativement à la transmission à ceux qui en ont besoin des renseignements qu'il a recueillis ou des analyses qu'il a effectuées.

[Text]

**Senator Frith:** That brings us to override, and I have one further question on override. Before getting to it, I would like to ask for your response to the suggestion on the warrants procedure that was made yesterday by Senator Flynn.

Senator Flynn suggested to Mr. Finn that since the procedures before the judge will always be totally *ex parte*—that is, there will be only one side to the application, that being the service's side—that you might consider balancing that somewhat by having a representative of the inspector general or the review committee appear on those applications.

That would accomplish at least two things. One, it would pay at least some service to the *audi alterum partem* rule that you always listen to some other side to an issue; and two, it might also balance the matter in the sense that the judge might not feel he has to lean over backwards in an effort to balance the otherwise unbalanced application before him.

Mr. Finn did not immediately reject that—or accept it, for that matter.

What are your views on it?

**Hon. Mr. Kaplan:** I do not agree with it—not because I do not see the advantage of it. The advantage is that there would be more argument presented for the judge to consider. The disadvantage would be that it changes the review function of the review committee.

The way the review committee is structured under this bill, it takes no responsibility for any of the operations or decisions of the agency, thereby putting it in a perfect position to disagree with what has happened and to analyze it objectively.

**Senator Nurgitz:** After the fact.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, after the fact—which is exactly the way it should be, because if it is before the fact, it is implicated in the operations. If the review committee were involved in the decision-making process, how could it then decide whether it was right or wrong?

It would be a sweetheart of the operation. In other words—

**Senator Frith:** They could always say: justice triumphed; we lost.

**Hon. Mr. Kaplan:** I see the advantage of it, but the disadvantage is that the review committee then is part of the operation. And if it is part of the operation, how can it sit back and independently watch what has happened and disagree with it, if it does?

I think there is great risk of prejudicing the effectiveness of the review committee if you take it from after-the-fact and move it into before-the-fact, because it then is an accomplice, in a sense, to whatever decision are made, or a party to whatever decisions are made.

I think there might be temptations on the part of the agency to try and get the review committee to look at things that have not been decided yet as a way of knowing that the review committee is not going to object to them afterwards. But I see that as undermining the independent review function that I would urge upon you that the review committee ought to perform.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Ceci nous porte à la question de l'outrepassement, et j'ai une autre question à ce sujet. Avant de l'aborder, je voudrais obtenir votre réaction à la suggestion qui a été faite hier par le sénateur Flynn au sujet de la procédure des mandats.

Le sénateur Flynn a proposé à M. Finn que puisque la procédure devant le juge sera toujours *ex parte*, c'est-à-dire qu'un côté seul de la demande, soit le côté du service, sera présenté, vous pourriez équilibrer cela de quelque façon en demandant à un représentant du bureau de l'inspecteur général ou du comité de surveillance de se présenter lors de la demande.

Ceci accomplirait deux objets. Premièrement, cette mesure suivrait la règle «*audi alterum partem*», selon laquelle vous pouvez toujours entendre l'autre côté d'une question et, deuxièmement, vous équilibrez l'affaire puisque le juge ne se croira pas obligé à faire des efforts pour équilibrer la demande déjà non équilibrée qui est devant lui.

M. Finn n'a pas rejeté cette proposition, mais il ne l'a pas acceptée non plus.

Qu'en pensez-vous?

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne suis pas d'accord, non pas parce que je n'y vois aucun avantage. L'avantage est que le juge aurait à peser beaucoup plus d'arguments. L'inconvénient est que cette initiative modifierait la fonction du comité de surveillance.

De la façon dont le comité d'examen est conçue, le comité n'assume aucune responsabilité pour les activités ou les décisions du service, ce qui lui permet de ne pas être d'accord avec ce qui se passe et de l'analyser de façon objective.

**Le sénateur Nurgitz:** Après le fait.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, après le fait. C'est précisément ce qui doit se passer, parce que l'examen avant le fait signifierait que le comité s'immiscerait dans l'activité du service. Si le comité de surveillance participe au procédé de la prise de décision, comment pourrait-il alors décider si les actions du service sont juste ou non?

La chose serait trop facile.

**Le sénateur Frith:** On pourrait alors dire: la justice a triomphé et nous avons perdu.

**L'honorable M. Kaplan:** Je vois les avantages mais le désavantage est que le comité de surveillance fait partie du processus. Et si le comité participe à l'activité, comment peut-il passer un jugement et désapprouver les décisions prises?

Il y aurait un risque de nuire à l'efficacité du comité de surveillance si vous lui demandez d'agir avant le fait plutôt qu'après le fait parce qu'il serait alors un complice des décisions qui peuvent être prises ou une partie de ces décisions.

Je crois que l'organisme serait tenté de demander au comité de surveillance d'examiner des questions pour savoir si le comité de surveillance les approuverait par la suite. Je crois que cela saperait l'indépendance de la fonction de surveillance que, selon moi, le comité de surveillance doit exercer.



## [Text]

**The Chairman:** Senator Godfrey, please.

**Senator Godfrey:** Senator Frith examined the minister about the override provision. I have read a study by the Law Reform Commission of Canada entitled *Parliament and Administrative Agencies*. It was published in 1982, and was prepared by Frans F. Slatter. I should like to read some of the statements in that study paper into the record, because I think they are relevant to our discussion and form a basis.

At page 116 he says:

Also unresolved is the problem presented by the competing objectives of maintaining the independence of agencies while keeping them accountable for their decisions.

And further on he says:

Selecting the right balance is a difficult enough task on its own, but it is complicated by certain other factors. The first is the wide variety of roles that a particular agency may play. It is highly possible that the level of accountability needed for one role will be incompatible with the degree of independence called for by another. Secondly, the diversity that exists among administrative agencies means that the proper balance for one agency is unlikely to be appropriate for another. As a result, a separate solution will have to be developed for each one.

He goes on later, on page 117, to say:

While neither of these issues permits of a simple solution it is recommended that the problem should be approached on the following basis. Firstly, and speaking most generally, the relationship between an agency and the rest of government must be dealt with specifically in the statute that establishes the agency. To fail to do so implies either that the issue is not important or that it is adequately dealt with by political conventions—

And on page 118, he says:

Secondly, an agency should not be given incompatible roles to perform. Parliamentary government has always worked on the assumption that certain functions should be separated, for example, that no person should be simultaneously legislator, prosecutor and judge, and that no person should be a judge in his own cause.

That might be relevant here with regard to the actual separation. The next paragraph reads:

Thirdly, when a new agency is created, each role that it is to play should be identified, and the statute should spell out clearly the degree of accountability (or independence) that will exist in respect of that function.

Then he says:

Fourthly, in accordance with the idea that parliamentary government is responsible government, no agency should be accorded more independence than is needed for it to fulfil its mandate.

I think that is very relevant. Then we find these words:

Wherever possible government should be responsible to Parliament. Where accountability to Parliament would be inappropriate, it must be ensured that other limitations such as those applied to the courts are in effect . . .

## [Traduction]

**Le président:** Monsieur le sénateur Godfrey, s'il vous plaît.

**Le sénateur Godfrey:** Le sénateur Frith a demandé au ministre des questions au sujet de l'outrepassement. J'ai lu une étude de la commission de la réforme du droit du Canada intitulée «*Parliament and Administrative Agencies*.» Elle a été publiée en 1982 et rédigée par Frans F. Slatter. Je voudrais vous lire certaines des déclarations de ce document d'étude parce qu'elles sont pertinentes à notre discussion.

A la page 116, il déclare:

Également non réglé, le problème des objectifs qui se concurrencent, soit de maintenir l'indépendance des organismes tout en les rendant imputables de leurs décisions.

Plus loin, il dit:

Il est difficile de trouver l'équilibre juste, mais cela se complique en raison de plusieurs facteurs. Le premier est la multitude de rôles que l'organisme est appelé à jouer. Il est bien possible que le niveau d'imputabilité nécessaire dans un rôle sera incompatible avec la mesure d'indépendance exigée pour un autre rôle. Deuxièmement, la diversité qui existe parmi les divers organismes administratifs veut dire que l'équilibre voulu dans un organisme peut ne pas être justifié dans un autre organisme. Il faut élaborer des solutions différentes.

A la page 117, il déclare:

Ces questions ne donnent pas lieu à une simple solution. Nous recommandons donc d'aborder le problème sur la base suivante. Premièrement, et nous parlons en général, le rapport entre un organisme et le reste du gouvernement doit être déterminé dans la Loi qui établit l'organisme. Autrement on voudrait dire que la question n'est pas importante ou que les conventions politiques décident.

Et à la page 118, on lit:

Deuxièmement, on ne doit pas confier à un organisme des rôles qui sont incompatibles les uns avec les autres. Le gouvernement parlementaire a toujours pris pour acquis que certaines fonctions sont distinctes. Par exemple, personne ne doit être simultanément législateur, procureur et juge et personne ne doit être le juge dans sa propre cause.

Cette déclaration peut se rapporter à la séparation effective. Le paragraphe suivant dit:

Troisièmement, lorsqu'on établit un nouvel organisme, on doit préciser le rôle qu'il doit jouer et le statut doit énoncer clairement la mesure d'imputabilité (ou d'indépendance) qui existera par rapport à cette fonction.

Il ajoute:

Quatrièmement, en conformité du principe selon lequel le gouvernement parlementaire est un gouvernement responsable, l'organisme ne doit pas se voir confier plus d'indépendance que nécessaire pour exercer son mandat.

Je crois que cela est très approprié. Nous lisons ensuite ceci:

Là où la chose est possible, le gouvernement doit être responsable auprès du Parlement. Si l'imputabilité auprès du Parlement ne convient pas, on doit s'assurer que d'autres

[Text]

Fifthly, and finally, where an agency should be accountable to Parliament, that accountability should be indirect. This in effect means that the Cabinet will have the primary responsibility for supervising the agency, with the Ministers then being responsible to Parliament for their actions or inaction. Putting responsibility on the executive will require that the Cabinet or the Minister has control over the agency on appropriate issues through suitable mechanisms. Parliament's relationship with administrative agencies will be more by way of influence than by actual control.

I just wanted to put that on the record, and now I will hand the discussion back to Senator Frith.

**Hon. Mr. Kaplan:** Mr. Chairman, I know you would like to adjourn at 12:15—and that certainly would suit me. However, since I have not a formal invitation to come back on a specific date, there are two issues I would like to mention to you now that I was hoping to expatiate upon.

One of them is the issue of the Prime Minister's relationship to the security service and the Solicitor General, and the second is the question of oversight.

**Senator Frith:** Overseeing?

**Hon. Mr. Kaplan:** Overseeing, révision, the review committee which is proposed in this bill.

**Senator Frith:** "Oversight" is different from "oversee".

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, there is a difference, isn't there.

**Senator Frith:** If you are doing a proper job of overseeing, you should pick up any oversights.

**Hon. Mr. Kaplan:** More than the two I have just mentioned, I am looking forward to discussing subclause 6(3) and the question of override.

**Senator Frith:** That is the one I am coming to?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes. I wanted to let you know my evidence in those areas will probably be from a perspective that no other witness could provide.

I can deal with it either today or at some other time.

**Senator Frith:** The Prime Minister and overseeing?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes. I hope that either today or on some other day you will get the chance to ask whatever questions you have on your minds about those two things.

**Senator Frith:** I think you will have a chance today. I have two more subjects that I wish to deal with, one being the override and the other being clause 18. You have touched on the override, and Senator Godfrey has put on the record something that is relevant to that subject.

I have three points on override. First, we know that the inspiration for the override provision is a very sound one, and that is that we would not want any security and intelligence service to be used for partisan political purposes.

[Traduction]

limites soient imposées, comme le recours aux tribunaux...

Cinquièmement, et finalement, lorsqu'un organisme est imputable au Parlement, cette imputabilité doit être indirecte. Ceci signifie que le Cabinet aura la responsabilité première de surveiller l'organisme, puisque les ministres sont comptables au Parlement pour leurs actions ou leurs omissions. En plaçant la responsabilité sur le pouvoir exécutif, on demande au Cabinet ou au ministre d'exercer un contrôle sur l'organisme selon des dispositifs appropriés en ce qui a trait aux questions pertinentes. Le rapport du Parlement avec les organismes administratifs en sera un d'influence plutôt que de contrôle direct.

Je voulais déposer ces déclarations au dossier et je remets la parole au sénateur Frith.

**L'honorable M. Kaplan:** Monsieur le président, je sais que vous voulez lever la séance à 12 h 15 et cela me plairait. Mais comme je n'ai pas reçu une invitation officielle de revenir à une date déterminée, je voudrais mentionner deux questions.

L'une d'elles touche le problème du rapport entre le premier ministre et le service de sécurité et le solliciteur général et la deuxième porte sur la question de la révision.

**Le sénateur Frith:** Révision?

**L'honorable M. Kaplan:** Révision, le comité de surveillance qui est proposé dans le projet de loi.

**Le sénateur Frith:** «Vue d'ensemble» est différent de «réviser».

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, il existe une différence.

**Le sénateur Frith:** Si vous accomplissez votre devoir de révision, il n'y aura pas d'oublis.

**L'honorable M. Kaplan:** Je voulais discuter, encore plus que les deux questions que je viens de mentionner, le paragraphe 6(3) et la question de l'outrepassement.

**Le sénateur Frith:** Est-ce où je veux en venir?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, je voulais vous donner mon témoignage selon une perspective qu'aucun autre témoin ne pourrait vous donner.

Je puis vous en parler aujourd'hui ou un autre jour.

**Le sénateur Frith:** Le premier ministre et la révision?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui. J'espère que vous aurez aujourd'hui ou un autre jour l'occasion de me poser des questions à ce sujet.

**Le sénateur Frith:** Vous en aurez l'occasion aujourd'hui. Il y a deux sujets que je voudrais aborder, l'un concernant l'outrepassement et l'autre l'article 18. Vous avez parlé de l'outrepassement et le sénateur Godfrey a déposé au dossier une déclaration pertinente à ce sujet.

J'ai trois questions au sujet de l'outrepassement. Premièrement, nous savons que le principe de la disposition sur l'outrepassement est sain et que nous ne voulons pas qu'un service de sécurité ou de renseignement soit utilisé pour des fins politiques partisans.



## [Text]

Therefore, I want to give you a chance to put on the record that you really think that that is the reason for the override, and that means we are providing quite a unique power—that is, this power of the director to override—and the basis for it is the danger of its being used for partisan political purposes.

Considering how unique it is, do you feel that the danger is serious enough? Do you really think there is a sufficiently serious danger of its being used for partisan political purposes to justify this unique position and this unique power?

**Hon. Mr. Kaplan:** It is a new agency, without a track record, as for example the RCMP does, for independence from political pressures from government.

I am not saying that it is a very high risk, but I think it is a risk that could be perceived, that this new agency might be used for political purposes. But I want to introduce another subtlety to the danger—and I think this was mentioned yesterday by the chairman of the SIT group—and that is that there is not only the danger that it might be used for political purposes, but that it might be turned off so as to avoid partisan interpretations.

If, for example, a modern Fred Rose ought to be investigated and the minister had the authority to issue warrants at a time or in circumstances where that fact, if it came out, might be used to politically embarrass the government or the process, the decision might be made not to do something which ought to be done.

**Senator Frith:** And you view those two together, the doing or not doing, as constituting sufficient danger of there being a Solicitor General with the nerve to use this for partisan political purposes that the director should have the right to override?

You understand the context in which I am putting it?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, I understand it fully.

**Senator Frith:** A broad power is being given, and the only justification is the danger of partisan political use by either putting something off or doing it.

You feel that that danger is serious enough that we should give the director those powers?

**Hon. Mr. Kaplan:** When I first referred to this in the committee, I mentioned that not only had we taken the idea from the Australian legislation, but we had taken the language from the Australian statute.

Australia had a security service, as we do, and that service got into sufficient difficulty that a royal commission was appointed to look into it, and out of that flowed certain recommendations.

What was interesting was that the perception of their problem and the findings of their royal commission were in a way the opposite of ours.

In ours, if I can oversimplify my characterization of what the McDonald Commission found, it was that the government had not been involved in the operations of the security service to a degree that the royal commission felt it should have been.

In the Australian situation, what was found was that the government had been too involved, that the government had

## [Traduction]

Je vous demande donc de préciser que c'est bien là la raison d'inclure le principe de l'outrepassement. Ceci veut dire que nous accordons un immense pouvoir au directeur de passer outre et le danger est que ce pouvoir pourrait être utilisé pour des fins politiques.

Pensez-vous que ce danger soit grave? Pensez-vous qu'il y a un risque grave qu'on se serve de ce pouvoir pour des fins politiques?

**L'honorable M. Kaplan:** Il s'agit d'un nouvel organisme, sans dossier d'antécédents, non pas comme la GRC, en matière d'indépendance des pressions politiques du gouvernement.

Je ne dis pas que c'est là un risque sérieux, mais je crois qu'on pourrait imaginer ce danger et que le nouvel organisme pourrait être utilisé pour des fins politiques. Mais je veux présenter un autre danger plus subtil. On l'a mentionné hier, le danger non seulement que ce pouvoir soit exercé pour des fins politiques mais qu'on ne l'exerce pas pour éviter des interprétations préjugées.

Si, par exemple, un Fred Rose d'aujourd'hui devrait faire l'objet d'une enquête et que le ministre avait le pouvoir de décerner des mandats dans des conditions qui, si elles étaient connues, pourraient causer des embarras politiques au gouvernement ou au procédé, on pourrait ne pas prendre la décision qui devrait être prise.

**Le sénateur Frith:** Vous considérez que ces deux dangers, action et omission, constituent un risque suffisant et que si le solliciteur général a l'audacité de se servir de ce prétexte, le directeur pourrait exercer son droit de passer outre au désir du solliciteur général?

Vous comprenez ce que je veux dire?

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, je comprends très bien.

**Le sénateur Frith:** On accorde un pouvoir considérable et sa seule justification est le danger qu'il soit utilisé pour des fins politiques en l'utilisant ou en ne l'utilisant pas.

Vous croyez que le risque est assez grand et que nous devons accorder ce pouvoir au directeur?

**L'honorable M. Kaplan:** Quand j'ai abordé cette question devant le comité, j'ai mentionné que non seulement nous avons emprunté l'idée de la loi de l'Australie mais que nous avons aussi emprunté le texte australien.

L'Australie possède un service de sécurité comme nous le possédons, et ce service a éprouvé tellement de difficultés qu'une commission royale a été chargée de faire enquête et que l'enquête a donné suite à diverses recommandations.

Ce qui est intéressant, c'est que l'idée que ce pays avait du problème et que les constatations de la commission royale étaient opposées aux nôtres.

Dans notre cas, si je puis simplifier les constatations de la commission McDonald, on a constaté que le gouvernement ne participait pas à l'activité du service de sécurité dans la mesure que la commission royale estimait qu'il aurait dû participer.

Dans le cas de l'Australie, on a constaté que le gouvernement était trop impliqué, que le gouvernement décidait des

[Text]

been deciding who the targets should be. This is the perception when the files were being opened.

You asked me whether this is something that can really happen. Well, it really happened in a democratic country, and the provision that we have introduced, which is the provision that they introduced, is meant to safeguard the agency from that type of political interference.

**Senator Frith:** It would be a very risky thing for any Solicitor General to do, though, would it not, politically?

**Senator Godfrey:** Could I ask one question, Mr. Chairman, and then I have to leave.

Correct me if I am wrong, but my understanding is that the McDonald Commission in its recommendations was relying heavily upon the review process to safeguard against these kinds of political things happening.

If, for example, in a Fred Rose type case, you decided not to do anything, the review process would pick that up.

In Australia they put this section in, but they have no review process whatsoever.

**Hon. Mr. Kaplan:** That is correct.

**Senator Godfrey:** So, really the Australian precedent does not apply in Canada. They say they are going to rely on a royal commission every five or seven years, and no review process whatsoever.

**Hon. Mr. Kaplan:** It is an extra safeguard. While I agree with you that it does permit the director, in certain circumstances, to take a decision with which his minister disagrees, I would like to suggest to you that that is not unique.

For you to characterize this as some exceptional derogation from ministerial accountability is unjustified.

First, there is a very large measure of accountability still on the part of the minister. That has been misunderstood in a lot of the public debate. There has been the feeling that the minister can be kept in the dark. I hope I have cleared that up. There can also be a very substantial degree of accountability in the House of Commons for what the agency is doing.

Let me take the analogy of the Parole Board, which is one of the agencies within my jurisdiction. The Parole Board decides who gets let out and who does not get let out. I have no right, even if I disagree with them, which I occasionally do—and I have stood up in the House of Commons and said so—to interfere with one of their decisions. However, their policies and their manpower and their procedures are my responsibility. Order in Council establishes how that agency operates, and I am accountable.

If the public feels, or Members of Parliament feel, that people are being let out who are a danger to the public or that people who are no threat to the community are rotting behind bars and should be back out on the street, I cannot pass the buck for that. I am accountable for that in the House of Commons and before parliamentary committees. I am asked about these things in Question Period. I have to call my officials in

[Traduction]

cibles. C'est ce qu'on a découvert quand on a examiné les dossiers.

Vous me demandez si cela pouvait se produire. Eh bien, cela s'est produit dans un pays démocratique; la proposition que nous avons présentée et celle que l'Australie a présentée ont pour but de protéger l'organisme contre ce genre d'intervention politique.

**Le sénateur Frith:** Sur le plan politique, le solliciteur général prendrait des risques, n'est-ce pas?

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je poser une question, monsieur le président, car je dois quitter.

Je crois comprendre que la commission McDonald a fondé ses recommandations sur le procédé de surveillance en vue d'éviter ces choses de caractère politique.

Si, par exemple, un Fred Rose se produisait, et que vous décidiez de ne rien faire, le procédé de surveillance signalerait ce défaut.

En Australie, on a inclus cet article, mais il n'y a pas de procédé de surveillance.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est juste.

**Le sénateur Godfrey:** Le précédent australien ne s'applique donc pas effectivement au Canada. On y soutient qu'on créera une commission royale tous les cinq ou sept ans mais il n'existe pas de processus d'examen.

**L'honorable M. Kaplan:** Il s'agit là d'une mesure de protection supplémentaire. Je suis d'accord que la disposition permet au directeur, dans certaines circonstances, de prendre des décisions que son ministre n'accepte pas; je dois vous souligner que la chose n'est pas rare.

Il n'est pas justifié de qualifier cette mesure de dérogação à l'imputabilité ministérielle.

Le ministre est encore responsable d'une grande part d'imputabilité. On a mal compris cela dans le débat public. On croit que le ministre peut être tenu à l'écart des décisions. J'espère avoir éclairci ce point. Le ministre est aussi comptable des actions de l'organisme auprès de la Chambre des communes.

Prenons l'exemple de la Commission nationale des libérations conditionnelles, l'un des organismes de mon ressort. La Commission décide qui doit être libéré et qui ne doit pas sortir. Même si je ne suis pas d'accord avec la Commission, comme c'est le cas parfois, je n'ai pas le droit d'intervenir dans ses décisions. Je suis cependant responsable de leurs politiques et de leurs procédures et de leur effectif. Un décret ministériel établit comment l'organisme doit fonctionner, et je suis responsable.

Si le public estime ou que les députés estiment qu'il est dangereux pour le public de libérer des gens ou que des gens qui ne posent pas de menace à la collectivité demeurent derrière les barreaux et devraient être libérés, je ne puis pas me soustraire à la responsabilité. Je suis comptable envers la Chambre des communes et les comités parlementaires. On m'interroge à ce sujet durant la période des questions. Je dois demander à mes



[Text]

and go over the policies and why these things are happening or not happening, as the case may be.

It is not a unique thing to have a situation where a minister is accountable in the House. Admittedly, I am not accountable for the individual decisions of the Parole Board—and I am arguing that that is the system which should apply, for the reasons I have given, in the case of the security service—but I am accountable for a very great deal in relation to these agencies.

I could say the same thing about the RCMP. I am proud—and bound, I think, by our tradition—to be able to say that I have no hand in deciding whether charges should be laid or not.

**Senator Buckwold:** But you have the right.

**Hon. Mr. Kaplan:** I have the right under the statute, but that right is overlain by a very long established tradition of non-participation. I do not think the RCMP would tolerate the minister telling them not to lay charges against a particular individual, or not to investigate somebody, even; or the reverse, to lay charges against somebody. Yet, that does not reduce my accountability across the whole range of issues about their effectiveness, about their accountability to the rule of law, about their community relations.

I could give one hundred issues over the last three years in which I have been asked in Parliament—and quite properly—to assume responsibility, to explain something and defend it, or to change it, in relation to the RCMP. But that element of the individual making the decision that that person should be put under surveillance or not is removed from me, as in the case of the Parole Board with the decision about which person to let out and which person not to let out. So it is not unique and it does not derogate substantially from ministerial responsibility and accountability, and it provides an advantage.

Having said all that, there is the negative, that it means the director can overrule the minister in a particular case. But on that score, very importantly, he has his own accountability system. In the same way that I am accountable through the House of Commons situation for the things I do not do and the things that I do, he is accountable for his decisions.

They are secret decisions; they do not come out, necessarily. It is a better system of accountability even than Parliament, where they can only deal with things that do become matters of public knowledge.

The director, internally, is fully accountable for every single decision he makes. There is an inspector general; there is the review committee; there is the review committee; there is the judge, who can tell him to do it or not to do it; there is the Department of Justice, which has all the law officers in this agency who belong to the Department of Justice and not to the agency; and eventually, and as a great step forward, there is the annual report to Parliament.

**The Chairman:** Senator Frith, please.

**Senator Frith:** Mr. Minister, Senator Godfrey is on his way to the airport, but I would like to put to you a suggestion he made yesterday—

[Traduction]

fonctionnaires d'examiner les politiques et me dire pourquoi ces choses se produisent ou ne se produisent pas, selon le cas.

Le fait que le ministre est comptable auprès de la Chambre n'est pas unique. Je ne suis certes pas responsable des décisions prises par la Commission des libérations conditionnelles je soutiens que c'est le système qui doit exister, pour les raisons que j'ai mentionnées, dans le cas du service de sécurité, mais je suis responsable d'un grand nombre de choses dans mes rapports avec ces organismes.

Je puis dire la même chose à propos de la GRC. Je suis fier de pouvoir dire- et j'y suis tenu par la tradition que je n'ai rien à dire lors des décisions prises quant à la déposition de chefs d'accusation.

**Le sénateur Buckwold:** Mais vous en avez le droit.

**L'honorable M. Kaplan:** J'ai le droit selon le statut mais ce droit est dépassé par une ancienne tradition de non participation. Je ne crois pas que la GRC me permettrait de lui dire de ne pas lancer de poursuite contre un individu ou de ne pas faire enquête au sujet d'un individu ni, au contraire, de déposer un chef d'accusation contre quelqu'un. Cela ne limite cependant pas mon imputabilité par rapport à la multitude de questions, au sujet de leur efficacité, au sujet de leur responsabilité devant la loi, au sujet de leurs rapports communautaires.

Je peux vous citer une centaine de questions au sujet desquelles, depuis trois ans, on m'a demandé, au Parlement et de façon appropriée d'assumer la responsabilité, d'expliquer quelque chose ou de défendre quelque chose ou de modifier quelque chose en rapport avec la GRC. Mais la décision selon laquelle un individu décide de mettre une personne en surveillance ou non ne m'est pas donnée comme dans le cas de la Commission des libérations au sujet de permettre à quelqu'un de sortir ou non. Ce n'est pas un cas unique. Il n'y a pas vraiment de dérogation de la responsabilité et de l'imputabilité ministérielles, et il y existe un avantage.

Ceci dit, il y a le côté négatif, soit que le directeur peut passer outre aux désirs du ministre dans un cas particulier. Mais il y a, lui aussi, son système d'imputabilité, ce qui est très important. Comme je suis imputable devant la Chambre des communes des actes que je commets ou que je ne commets pas, il est ainsi imputable de ses décisions.

Il y a des décisions secrètes: on ne les publie pas toutes. C'est un système d'imputabilité qui est meilleur que le recours au Parlement où l'on ne traite que de choses qui sont devenues publiques.

Sur le plan interne, le directeur est imputable pour toutes les décisions qu'il prend. Il y a un inspecteur général; il y a le comité de surveillance; il y a le juge qui peut lui dire quoi faire et quoi ne pas faire; il y a le ministère de la Justice qui regroupe les avocats de l'organisme qui relèvent du ministère et non du service; et, ce qui est un grand pas en avant, il y a le rapport annuel au Parlement.

**Le président:** Le sénateur Frith, s'il vous plaît.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le ministre, le sénateur Godfrey est parti pour l'aéroport, mais je voudrais parler d'une suggestion qu'il a faite hier—

[Text]

**Hon. Mr. Kaplan:** If the senator would like, I will go with him and we could discuss it on the way to the airport.

**Senator Frith:** Not so fast! Yesterday Senator Godfrey suggested a modification to the override, dealing particularly with the question of lawful advocacy, protest or dissent. Feeling that there should be a mutual override on that particular issue only, he suggested that you consider amending the override provision, or qualifying the override insofar as a decision as to whether something is or is not lawful advocacy, protest or dissent, and that the minister should have an override on that also; that each should have an override, as far as the other is concerned, on that issue.

**Hon. Mr. Kaplan:** I am trying to resist responding to particular suggestions for changes to the bill. I am just—

**Senator Frith:** I do not want you to agree. I am not suggesting you should say okay; but what is your response to this suggestion?

**Hon. Mr. Kaplan:** What I will agree with you about is that the most sensitive of all the areas of surveillance of the security service is the one that involves the dividing line between lawful dissent, advocacy and protest and subversion.

We have tried to provide adequate safeguards to assure that that surveillance decision is not lightly made. I appreciate that senators and parliamentarians will feel duty-bound to want to assure that all of the reasonable safeguards that can be designed are there and are put in place to make sure that surveillance is not engaged in in cases where it is unjustified.

**The Chairman:** Senator Frith, if you are going to have an override like that, what that in practice means is that you are going to make ministers responsible for all decisions in that particular area, because the question in the House would be not only why did the minister do it, but why did the minister not do it.

If that is so, I take it that such an amendment would be aimed at making the decision as to lawful dissent a minister's decision.

**Senator Frith:** I think that is exactly the inspiration and basis for Senator Godfrey's suggestion; namely, that the second part of 2(d)—which is the overthrow side—and that part of clause 14 that deals with lawful advocacy both deal with very political questions, questions that should be subject to a very political-type judgment.

**The Chairman:** Yet that, also, is a large part of the justification that the minister offers for making all these decisions, decisions to be taken by an official rather than by a minister.

**Senator Frith:** Yes, that is true. It is a large part, but it is cast in a different form of rhetoric. It is cast in the form of avoiding McCarthyism and avoiding witch-hunts, partisan political witch-hunts, and so on.

[Traduction]

**L'honorable M. Kaplan:** Si le sénateur le veut bien, je pourrais aller avec lui et discuter de cette question durant le trajet vers l'aéroport.

**Le sénateur Frith:** Pas si vite: Hier, le sénateur Godfrey, proposait une modification au concept de l'outrepassement, pour traiter en particulier de la question de la défense légitime d'une cause, de la protestation ou de la manifestation d'un désaccord. Pensant qu'il devait exister un concept mutuel d'outrepassement dans ce cas seulement, il a proposé de modifier la disposition sur l'outrepassement ou de restreindre cet outrepassement quand il s'agit de décider s'il s'agit de défense légitime d'une cause, d'une protestation ou d'une manifestation de désaccord. Et que le ministre puisse outrepasser dans ce cas lui aussi; que chacun d'eux aient le droit d'outrepasser l'autre dans ces cas particuliers.

**L'honorable M. Kaplan:** Je ne veux pas répondre à des suggestions particulières au sujet de modification du projet de loi, je—

**Le sénateur Frith:** Je ne tiens pas à ce que vous soyez d'accord. Je ne dis pas que vous devez l'approuver, mais que pensez-vous de la suggestion?

**L'honorable M. Kaplan:** Je dirais que l'un des domaines les plus délicats de la surveillance dans un service de sécurité est celui qui porte sur la distinction entre la subversion et la défense légitime d'une cause, la protestation et la manifestation d'un désaccord.

Nous avons tenté de fournir des mesures de sûreté afin que les décisions prises au sujet de la surveillance ne soient pas prises à la légère. Je sais que les sénateurs et les députés voudront s'assurer que toutes les mesures de protection sont en place afin de garantir que la surveillance ne s'effectuera pas là où elle n'est pas justifiée.

**Le président:** Monsieur le sénateur Frith, si vous voulez inclure une telle disposition, vous rendrez les ministres responsables de toutes les décisions prises dans ce domaine particulier, parce que la question posée en Chambre ne sera pas seulement de savoir pourquoi le ministre a pris une décision mais aussi pourquoi il ne l'a pas prise.

Si c'est le cas, une modification aurait pour objet de faire de la décision de considérer une action comme étant la défense légitime d'une cause une décision du ministre.

**Le sénateur Frith:** Je crois que c'est là l'inspiration de la suggestion du sénateur Godfrey, soit que la deuxième partie de l'alinéa 2d)—la question du renversement—et la partie de l'article 14 qui porte sur la défense légitime d'une cause—traitent de questions de caractère politique, questions qui devraient être soumises à un jugement de caractère politique.

**Le président:** Oui. Mais c'est aussi une bonne justification que le ministre offre pour prendre toutes ces décisions, des décisions qui doivent être prises par un fonctionnaire et non par un ministre.

**Le sénateur Frith:** C'est bien vrai. Mais il s'agit d'une autre forme de rhétorique. On veut éviter le McCarthyïsme et les chasses à la sorcière de caractère partisan.



*[Text]*

That is why you have to have a director's override. But on the question of lawful political dissent, it seems to me that Senator Godfrey can quite successfully make out the case that that is the area in which you would be most concerned, and the one area in which political judgment should be brought to bear, and particularly political accountability should be brought to bear.

Whether it works or not, that is the reason for it.

**The Chairman:** But McCarthyism was not a bureaucratic but, rather, a political phenomenon.

**Senator Frith:** Yes; and the accountability should have been there.

**The Chairman:** But the accountability can only be there if it is public.

**Senator Frith:** That is the point.

**The Chairman:** And a large number of these decisions will not be public.

**Senator Frith:** That is the problem. A decision, for example, to say that what the opposition or what someone is doing is not lawful protest but is, in fact, under the second part of 2(d), is the very kind of decision I wish were made public.

**The Chairman:** Then you will have to go further in your recommendation and say that where the minister in fact exercises that power, he should do so publicly.

**Senator Frith:** Yes, exactly.

**Hon. Mr. Kaplan:** But you cannot have a useful warrant against an individual who knows that his phone is being bugged.

**Senator Frith:** Anything that limits you bugging someone's phone, given what I consider could easily be constitutional decisions, is something I do not mind.

**Hon. Mr. Kaplan:** Let us say it is a perfect case where there is justification for wire-tapping: if we have to announce that decision publicly, we are just wasting our time.

**Senator Frith:** It is not a matter of your announcing it publicly; it is a matter of your being involved in the decision to the extent that the director cannot override you.

**Hon. Mr. Kaplan:** How can I be accountable, if it is a secret decision, to Parliament?

**Senator Frith:** Let us take the specific case that you are talking about. Let us suppose that the director has made a decision that he wants to bug somebody's phone for what is, in your opinion, lawful political dissent, and you say that he is not to do it. Then the director thanks you for asking, but says he is going to do it.

That is an area in which I think you should have an override, because as a part of the override you will make it public if necessary. But you do not have to make that decision public; you simply tell the director not to do it.

**Hon. Mr. Kaplan:** One of us is right and one of us is wrong. Either the person is a threat to the security of Canada and should be under surveillance, or he is not.

*[Traduction]*

C'est pour cela que vous avez le droit du directeur de passer outre. Mais en ce qui a trait à la manifestation de désaccord, il me semble que le sénateur Godfrey a prouvé que c'est le domaine dont vous devriez vous préoccuper le plus, le domaine où un jugement politique doit être exercé, et où, en particulier, l'imputabilité politique doit être invoquée.

Que cela fonctionne ou non, cela en est la raison.

**Le président:** Mais le McCarthyïsme n'était pas un phénomène bureaucratique mais plutôt un phénomène politique.

**Le sénateur Frith:** Bien sûr; il aurait dû y exister de l'imputabilité.

**Le président:** Mais l'imputabilité ne peut exister que si la chose est publique.

**Le sénateur Frith:** Voilà la question.

**Le président:** Ces décisions ne seront pas toutes annoncées en public.

**Le sénateur Frith:** C'est là le problème. On devrait rendre publique une décision à savoir si l'opposition ou quelqu'un d'autre pose des actes qui ne sont pas des protestations légitimes mais qui tombent sous le coup de la deuxième partie de 2(d).

**Le président:** Vous devrez approfondir votre recommandation et dire que, si le ministre exerce ce pouvoir, il doit le faire publiquement.

**Le sénateur Frith:** C'est bien cela.

**L'honorable M. Kaplan:** Mais vous ne pouvez vraiment pas utiliser un mandat contre quelqu'un qui sait qu'on intercepte ses appels téléphoniques.

**Le sénateur Frith:** J'accepte tout ce qui peut limiter la possibilité de cette interception, quand je pense aux décisions qui peuvent être prises sur le plan constitutionnel.

**L'honorable M. Kaplan:** Disons qu'il existe une justification pour l'interception. Si nous devons l'annoncer en public, nous perdons notre temps.

**Le sénateur Frith:** Il ne s'agit pas d'avoir à annoncer la décision en public; il s'agit de savoir jusqu'à quel degré vous participez à une décision de façon que le directeur ne peut pas passer outre à votre intervention.

**L'honorable M. Kaplan:** Comment puis-je être imputable au Parlement si la décision est prise dans le secret?

**Le sénateur Frith:** Prenons le cas particulier dont vous parlez. Supposons que le directeur a décidé qu'il veut intercepter les appels de quelqu'un en raison de manifestation légitime de désaccord et que vous ne désirez pas qu'il prenne cette décision. Le directeur vous remercie alors mais déclare qu'il va prendre l'initiative.

C'est dans ce domaine que vous devriez avoir le droit d'outrepasser, parce que vous pourriez aller au public si la chose devient nécessaire mais vous n'êtes pas tenu de le faire. Vous demandez au directeur de ne pas agir.

**L'honorable M. Kaplan:** L'un d'entre nous a raison et l'autre a tort. La personne est une menace envers la sécurité du Canada et doit être placée en surveillance ou non.

[Text]

Let us say that the minister is wrong and that the director is right: how is there accountability for that decision of the minister? Nobody will find out about it. Therefore, by giving the minister the power, you have not increased his accountability, because no one knows in the sense that he can be accountable. Let us take the decision—

**Senator Frith:** But there are two stages to this.

**Hon. Mr. Kaplan:** May I just finish answering?

**Senator Frith:** Yes, you can. But there are two stages, don't forget. There is the stage of judgment and the stage of decision. That is the stage at which you cannot give effect to your judgment or decision. Your political judgment may be to tell the director—and I am thinking of a particular director in the United States with whom there was some trouble on issues of this kind—not to do it.

You can go to the director and tell him that the statute enables you to tell him, on that particular issue, the issue of lawful dissent, that he should not do it, and you tell him that you do not want him to do it. That can be the end of it. That is the judgment side.

The accountability side, of course, is when you go into the House the next day and inform the House that you have met with the director and told him not to do something.

That is up to you.

**Hon. Mr. Kaplan:** It would be very unfair to say that we had decided not to investigate somebody, because then that person is entitled to react. He has no way of defending himself against innuendo.

I think it would be quite wrong to indicate that you had decided not to investigate against the wishes of the director.

**Senator Frith:** So do I. All I am saying—and I may be an advocate for Senator Godfrey here, but I am not unconvinced by his case. On the issue of what is lawful—those exact words, "lawful advocacy, protest and dissent"—I do not like the idea of a non-elected official having the sole decision.

I see an advantage in Senator Godfrey's suggestion that, on that particular question, the minister should have some authority to decide.

**Hon. Mr. Kaplan:** This is certainly something with which people can agree or disagree. But I think it would be wrong to suggest that in that situation it is better to have the minister make the decision on the ground that the minister is more accountable. In other words, if you feel the minister should do it, your reason should not be that the minister is more accountable, because it is not the kind of decision which would come out, in the normal case, for him to stand up and account for it.

**Senator Frith:** I am not positive about that, but go ahead.

**Hon. Mr. Kaplan:** Let us take the reverse situation, where the director thinks that "X" should not be targeted and the minister thinks he should, and in fact orders that he be targeted. In that situation, the minister will not be accountable for that, either.

**Senator Frith:** What do you mean, he will not be accountable?

[Traduction]

Disons que le ministre a tort et que le directeur a raison. Comment serait-il imputable auprès du ministre pour sa décision? on ne le saura jamais. En accordant au ministre ce pouvoir, vous n'augmentez donc pas son imputabilité, parce que personne ne sait qu'il est imputable. Prenons la décisions de—

**Le sénateur Frith:** Il y a deux stades à ce procédé.

**L'honorable M. Kaplan:** Puis-je terminer ma réponse?

**Le sénateur Frith:** Certainement. Mais il y a deux stades, ne l'oubliez pas. Il y a le stade du jugement et il y a le stade de la décision. C'est le stade auquel vous ne pouvez pas donner force à votre jugement ou à votre décision. Votre jugement politique serait peut-être de dire au directeur de s'abstenir—je pense à un directeur en particulier des États-Unis qui a causé des problèmes dans ce domaine.

Vous pouvez dire au directeur que la loi vous permet de lui dire que, dans ce cas particulier, celui de la manifestation légitime de désaccord, vous ne voulez pas qu'il intervienne. Un point, c'est tout. C'est là la question du jugement.

Sur le plan de l'imputabilité, vous allez à la Chambre et vous l'informez que vous avez parlé au directeur et que vous lui avez dit de ne pas agir.

C'est à vous de décider.

**L'honorable M. Kaplan:** Il serait injuste de dire que nous avons décidé de ne pas faire enquête sur un particulier, parce que cette personne a le droit de répondre. Il ne saurait se défendre contre des insinuations.

Il serait très mauvais de dire que vous avez décidé de ne pas faire d'enquête malgré les désirs du directeur.

**Le sénateur Frith:** Je suis d'accord. Je suis un avocat du sénateur Godfrey. Je ne suis pas convaincu qu'il a tort. En ce qui a trait aux expressions «défense légitime d'une cause, protestation et manifestation d'un désaccord», je n'apprécie pas le concept selon lequel un fonctionnaire non élu peut seul prendre une décision.

Je vois du bon dans la proposition du sénateur Godfrey quant il suggère que le ministre devrait avoir le pouvoir de décider dans un cas particulier comme celui-là.

**L'honorable M. Kaplan:** On peut être d'accord ou non avec cette question. Mais on ne devrait pas dire que, dans une situation pareille, il est préférable que le ministre prenne la décision sous prétexte que le ministre est imputable plus que les autres. En d'autres termes, si le ministre doit avoir ce pouvoir, ce n'est pas parce que le ministre est plus imputable, parce que ce n'est pas le genre de décisions qui, dans une situation normale, il devrait justifier.

**Le sénateur Frith:** Je ne suis pas sûr de cela.

**L'honorable M. Kaplan:** Prenons la situation inverse, quand le directeur estime que la personne ne devrait pas faire l'objet d'une enquête et que le ministre est d'avis contraire et qu'il ordonne l'enquête. Le ministre, dans une situation pareille, ne serait pas plus imputable.

**Le sénateur Frith:** Que voulez-vous dire, il ne serait pas plus imputable?



[Text]

**Hon. Mr. Kaplan:** Because who will know about it?

**Senator Frith:** You are as accountable as you would be in respect of any decisions you make with your public service, if you were the Minister of Supply and Services.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, but Supply and Services is in the public—

**Senator Frith:** The point is that it does come out. We know it comes out.

**Hon. Mr. Kaplan:** You can find out everything about the Department of Supply and Services. The only reason we need all of these internal safeguards is that most of the things a security service does are secret. That is why we have structured it this way. We do not have a review and accountability system in other government departments.

**Senator Frith:** I do not understand where this argument is going. The question is that the accountability for the decisions you make in this case can come out in two ways: one, in the general way that decisions are made. All decisions are not made publicly—otherwise there would never have been a Tom Cossitt. The whole idea of asking a minister why he did this or did not do that is part of our parliamentary system.

**Hon. Mr. Kaplan:** I have been authorizing something like 400 warrants a year since I have been Solicitor General. I do not think one of them has come out.

**Senator Frith:** But could they not come out? Is there no possibility of their coming out?

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, there is, but I am just giving you the record.

**Senator Frith:** That is all I am asking. I am simply saying that that is a decision which should be made by a political person, in which even the accountability will take care of itself in the same way that all ministers have to be accountable, plus the review procedure.

**Hon. Mr. Kaplan:** The whole reason we are suggesting that the process be subjected to an inspector general and to a review committee is that they do not come out. We are creating a new form of review and accountability because this is a very secretive agency.

**Senator Frith:** I do not understand, Mr. Minister, how it is you are saying that if you are involved in this, there will be no accountability, when I thought you were selling this bill on the basis of the fact that there will be great accountability with regard to all decisions made through the review process.

**The Chairman:** There will be no ministerial accountability.

**Senator Frith:** Not now, because all he has to do is tell them to get lost.

**The Chairman:** I can understand that the decision as to whether or not something is an act of UDI, to the extent to which that should be the subject of an inquiry, should be a ministerial decision.

I take it from the previous discussion that that is what you are saying.

[Traduction]

**L'honorable M. Kaplan:** Qui le saurait?

**Le sénateur Frith:** Vous êtes aussi imputable que vous le seriez dans un autre ministère. Si vous êtes le ministre des Approvisionnements et Services.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, mais les Approvisionnements et Services appartiennent à la fonction—

**Le sénateur Frith:** Mais on apprend la chose.

**L'honorable M. Kaplan:** Vous pouvez savoir tout ce qui se passe aux Approvisionnements et Services. Nous avons besoin de ces mesures internes de sécurité parce que la plupart des choses qui se produisent dans un service de sécurité se passent dans le secret. C'est pourquoi nous avons établi le service de cette façon. Nous ne possédons pas de système de surveillance et d'imputabilité dans les autres ministères du gouvernement.

**Le sénateur Frith:** Je ne vois pas où nous voulons en venir. La question est que l'imputabilité des décisions que vous prenez dans ce cas peut ressortir de deux façons: une, la façon générale dont les décisions sont prises. Les décisions ne sont pas annoncées en public. Le concept de demander à un ministre pourquoi il fait telle ou telle chose ou non fait partie du régime parlementaire.

**L'honorable M. Kaplan:** J'ai autorisé environ 400 mandats par année depuis que je suis le solliciteur général. Aucun de ces mandats n'a été rendu public.

**Le sénateur Frith:** Mais cela pourrait se faire.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui, mais je vous dis ce qui en est.

**Le sénateur Frith:** C'est tout ce que je demande. Je dis que la décision devrait être prise par une personne politique et qu'alors la question de l'imputabilité se règle d'elle-même, tout comme pour les autres ministres qui sont imputables, plus la procédure d'examen.

**L'honorable M. Kaplan:** Nous proposons que la procédure soit soumise à l'inspecteur général et à un comité de surveillance parce que les faits ne sont pas publiés. Nous créons une nouvelle formule d'examen et d'imputabilité parce qu'il s'agit d'un organisme qui agit dans le secret.

**Le sénateur Frith:** Je ne comprends pas, monsieur le ministre, comment vous pouvez dire que, si vous participez à la décision, il n'y aura pas d'imputabilité, quand je croyais que le projet de loi garantissait une imputabilité accrue en ce qui a trait aux décisions, grâce au procédé d'examen.

**Le président:** Il n'y aura pas d'imputabilité ministérielle.

**Le sénateur Frith:** Non, parce que le ministre n'a pas à en tenir compte.

**Le président:** Je comprends que la décision de savoir si un acte est un acte de l'UDI et s'il devrait être soumis à une enquête doit être une décision ministérielle.

D'après les discussions antérieures, c'est bien le cas.

**[Text]**

**Senator Frith:** The taking over of the Turkish embassy would not be something that we would have to debate in terms of whether or not that act is lawful advocacy, protest or dissent. Of course it is not. Senator Godfrey is not suggesting that you have the authority with regard to terrorism or with regard to these other things, but just on this question of lawful advocacy, protest or dissent.

In any event, you do not agree. I promised Senator Godfrey I would put the point, and I have done so—although I may not have put it in a way that has convinced you. In any event, you may consider it or not, as you wish.

**Hon. Mr. Kaplan:** One other thing has to be said on this subject, and that is to tie this together with the warrants process. If you are convinced that the minister should not have that override, then the minister should also not be the one who issues the warrants or who is required to agree to them, because obviously if he disagrees with his director about a particular case, he can frustrate the director at the warrants stage if his consent is required.

If you want to deal with one of those things in a different way from that which the government is proposing, you are free on the warrants process to bring the minister back and make him the issuing authority; but you cannot do that if you agree that he ought to be kept at a distance from the individual cases, as I submit he should.

**Senator Frith:** It may be that in putting forward Senator Godfrey's point I overdid lawful advocacy, protest or dissent, but I did want to be sure that you had an opportunity to give us your views on his proposal.

**The Chairman:** Senator Buckwold.

**Senator Buckwold:** I think some of us are concerned about the power of the director as against ministerial responsibility and the sort of unrestrained direction at the day-to-day level as far as the director is concerned.

Would you consider it reasonable that in this business of legitimate dissent—which is, as you say, a very touchy area—that the minister at least have the right, not to override the director, but to refer that particular matter on those issues to the review committee, which is in fact a political committee. It will be made up of members of the Privy Council. That type of review mechanism, which has in it, through the Privy Councilors, an element of public participation, would be a further restraint on the power of the director.

**Hon. Mr. Kaplan:** I would apply to that suggestion the same reasoning that I applied to Senator Flynn's suggestion. I see the advantages of it, but I think it disqualifies the review committee from its important function of independently reviewing these matters in those instances where it was consulted beforehand, and especially if its advice was taken.

**Senator Buckwold:** I think I would differ with you on that, in the sense that it would be an additional responsibility of the review committee. If, for example, the review committee decided against a given activity that the director had proposed, that would be the end of it.

**[Traduction]**

**Le sénateur Frith:** L'occupation de l'ambassade turque ne serait pas une question que nous aurions à débattre, à savoir s'il s'agit de défense légitime d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord. Ce n'est pas le cas. Le sénateur Godfrey ne propose pas que vous ayiez le pouvoir en ce qui a trait au terrorisme ou à ces autres choses, mais seulement en ce qui a trait à cette question de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

De toutes façons, vous n'êtes pas d'accord. J'ai promis au sénateur Godfrey que je présenterais l'argument et c'est ce que j'ai fait, bien que j'aie manqué de le faire de façon convaincante. Vous pouvez l'étudier, à votre goût.

**L'honorable M. Kaplan:** On doit dire une autre chose à ce sujet, et c'est de parler du lien avec le procédé des mandats. Si vous êtes convaincu que le ministre ne devrait pas avoir le droit d'outrepassement, le ministre ne devrait donc pas être la personne qui décerne les mandats ou qui doit y consentir, parce que, s'il n'est pas d'accord avec son directeur au sujet d'un cas particulier, il peut faire obstacle au directeur au stade de la livraison du mandat si son consentement est exigé.

Si vous voulez traiter de ces problèmes d'une façon autre que celle du gouvernement, vous pouvez donner au ministre le droit de décerner les mandats. Mais vous ne pouvez pas le faire si vous décidez qu'il doit demeurer à distance des cas particuliers, comme il devrait le faire à mon avis.

**Le sénateur Frith:** J'ai pu, en préconisant la suggestion du sénateur Godfrey, forcer la question de la défense d'une cause, de la protestation et de la manifestation d'un désaccord. Mais je voulais que vous nous donniez votre opinion au sujet de sa suggestion.

**Le président:** Le sénateur Buckwold.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que nous nous préoccupons du pouvoir que le directeur possède vis-à-vis de la responsabilité ministérielle et du fait que le directeur exerce l'autorité sans contrôle sur l'administration quotidienne.

Serait-il raisonnable que dans le domaine de la défense légitime d'une cause, qui, comme vous le dites, est une question très délicate, le ministre ait le droit sinon d'outrepasser le directeur mais au moins de porter la question devant le comité de surveillance, qui est, de fait, un comité politique. Il sera composé de membres du Conseil privé. Ce genre de dispositif de surveillance, qui comporte un élément de participation publique par l'intermédiaire des conseillers, serait une nouvelle restriction apportée au pouvoir du directeur.

**L'honorable M. Kaplan:** J'appliquerais à cette proposition le raisonnement que j'ai appliqué à la suggestion du sénateur Flynn: Je vois les avantages mais je crois que cette initiative enlèverait au comité de surveillance son importante fonction d'examen indépendant des questions où il aurait été consulté au préalable et surtout si son avis a été suivi.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne suis pas d'accord sur ce point, parce qu'il s'agit là d'ajouter une nouvelle responsabilité à la charge du comité de surveillance. Si, par exemple, le comité de surveillance ne voulait pas accepter une mesure que le directeur lui propose, ce serait la fin.



[Text]

**Hon. Mr. Kaplan:** But in the event that it turns out to be a mistake, do you think the review committee would feel as open about putting it in its report to Parliament, knowing that it was partly responsible for the decision, as it would be?

**Senator Buckwold:** I am prepared to run that risk as against the very powerful position of a director. I can understand your reluctance as a minister to move into it, but I think that it might be a reasonable compromise to move it into the review committee.

**The Chairman:** Senator Nurgitz.

**Senator Nurgitz:** Senator Frith raised some question of public concern in certain areas of the bill obviously because of misconceptions. Clause 18 deals with the operations of the agency within Canada in respect of its cooperation with foreign states.

Is it a correct understanding that the operation of the agency is totally within Canada?

I can find nothing in the bill that says that, and I think the public concern is that we do not form another Central Intelligence Agency mucking around the world under the guise of advancing the interests of Canada or protecting Canada.

**Senator Frith:** It says "within Canada".

**Hon. Mr. Kaplan:** Clause 18 says that, but that is only for the purpose, I think, of working out cooperative arrangements with foreign states. It does not say that, in terms of some interpretation of the threats, we could not have an agency office in London, Paris, Tokyo, Hong Kong, or wherever, in the same way that the CIA has such offices.

Some have compared this agency to the CIA—and I know this has been done in headlines. I think it is important for me to remind members of the committee that this is not an agency which has the power to influence events abroad. That is not part of its functions, as it is with other agencies such as the CIA, which has a specific responsibility lying somewhere between diplomacy and other types of intervention to influence events in other countries.

This is an intelligence gathering agency and its mandate is different from the mandate of a pro-active arm of government, such as the CIA in relation to the American government.

Another important difference is that this agency is to perform its functions within Canada. There is a foreign dimension to its activities like the one that exists now in the security service because it will be able to maintain, in any number of places in the world, liaison agents; but these liaison agents will be identified in the country where they are operating as members of the Canadian government. They will not pretend to be tourists, or heads of corporations, or journalists, or any of the other guises that are taken by members of agencies that engage in influencing foreign activities. They will be there doing visa vetting and other liaison overt functions, all the time known to the host government as representatives of the Government of Canada.

That, in my view, is provided for in this legislation. There is no way in which the mandate justifies doing that.

[Traduction]

**L'honorable M. Kaplan:** Mais s'il se commet une erreur, pensez-vous que le comité de surveillance voudrait en parler dans son rapport au Parlement, sachant qu'il serait en partie responsable de la décision?

**Le sénateur Buckwold:** Je suis disposé à prendre ce risque par rapport à la position puissante du directeur. Je comprends que vous, en qualité de ministre, hésitez mais il me semble que ce serait là un compromis raisonnable de faire participer le comité de surveillance.

**Le président:** Monsieur le sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Nurgitz:** Le sénateur Frith a soulevé des questions d'ordre public dans certaines parties du projet de loi, peut-être à la suite de conceptions erronées. L'article 18 porte sur les activités de l'organisme à l'intérieur du Canada en ce qui a trait à sa collaboration avec les pays étrangers.

Dois-je comprendre que l'activité du service se limitera au Canada entièrement?

Je ne vois rien dans le projet de loi qui dise cela. Je ne voudrais pas qu'on crée une autre *Central Intelligence Agency* qui aille se promener par tout le monde sous prétexte de protéger les intérêts du Canada.

**Le sénateur Frith:** Le projet de loi précise «au Canada».

**L'honorable M. Kaplan:** L'article dit bien cela, mais ce n'est qu'aux fins d'élaborer des ententes de collaboration avec les pays étrangers. Il ne dit pas, aux termes de l'interprétation des menaces, que nous ne pourrions pas établir un bureau à Londres, à Paris, à Tokyo, à Hong-Kong ou ailleurs, de la façon de la CIA.

Certains ont comparé l'organisme à la CIA, et je sais que cela a été en manchettes. Je dois rappeler aux membres du comité qu'il ne s'agit pas d'un organisme qui ait le pouvoir d'influencer les événements de l'étranger. Ce n'est pas un élément de ses fonctions, comme c'est le cas d'autres organismes comme la CIA dont l'objet spécifique se trouve à mi-chemin entre la diplomatie et les autres genres d'intervention qui peuvent influencer sur les événements d'autres pays.

Il s'agit d'un organisme de cueillette de renseignements; son mandat est différent de celui d'un organisme de protection du gouvernement, comme la CIA en est un par rapport au gouvernement américain.

Une autre différence importante est que l'organisme exerce son activité au Canada. Il existe un rapport international à son activité qui existe dans le service de sécurité actuel parce qu'il pourra maintenir dans un grand nombre d'endroits des agents de liaison. Mais ces agents de liaison seront identifiés dans les pays où ils exercent leur activité comme faisant partie du gouvernement canadien. Ils ne prétendront pas être des touristes ou des dirigeants industriels ou des journalistes ou les autres déguisements qu'affectent les membres d'organismes qui veulent influencer les activités étrangères. Ils s'occuperont là de la surveillance des visas et d'autres fonctions de liaison publiques, et ils seront connus du gouvernement du pays comme étant des représentants du gouvernement du Canada.

A mon avis, le projet de loi renferme ces dispositions.

*[Text]*

I should add that the McDonald Commission did not recommend that we establish an agency with external capacity to influence events in other countries—but it did not recommend against it either. What it said was that the government should consider that.

There is no doubt that if we had such an agency we would be able to gather intelligence abroad for which we now rely on other sources. We rely on other intelligence agencies, we rely on our embassies abroad. The McDonald Commission asked the government to consider whether it should establish that type of covert intelligence gathering for influencing of activities abroad. The government has considered that and the government has rejected that.

**The Chairman:** Senator Frith.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, the last of my questions dealt with Clause 18. As has been said, we may be hearing from Mr. MacEachen, who might have something to say about Clause 18, but I just wanted to be sure that the minister had the opportunity to say what he wanted to say about Clause 18, which is an area of concern to senators, as has been pointed out.

If you have nothing further to add on that, Mr. Minister, I am satisfied to look at these other dimensions with other witnesses.

**Hon. Mr. Kaplan:** I am of course very interested in clause 18, because it will be an activity of an agency for which I will be responsible to Parliament; but I think, for efficiency in your process, I would prefer to have Mr. MacEachen or one of my other colleagues in that area come and speak to you on it.

I would, however, like to say one thing about it. The way it is drafted, there has been the suggestion that this power to use the intrusive intelligence gathering function will be put at the service of other agencies—of corporations, or foreign governments, or others. I want to assure you that the intention is that the assistance referred to in the third line of clause 18 is only assistance to the Secretary of State for External Affairs, to the Minister of National Defence, and to other Canadian ministers with legitimate interests in foreign intelligence.

It was suggested that this somehow or other obliged us to provide information to the KGB, if they wanted it, or things like that. In my view, that is a patent misinterpretation of the clause. Since Senator Nurgitz put that into the question, I took the opportunity to correct it and to ask you if you would not mind deferring intensive questioning on the value of this provision and the use that will be made of it to one of my colleagues.

**Senator Riley:** Would this be similar to the powers of the FBI?

**Hon. Mr. Kaplan:** In relation to foreign intelligence?

**Senator Riley:** Yes.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes, it would be.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, I should like to thank, through you, the minister for answering all of our various

*[Traduction]*

Je dois ajouter que la commission McDonald n'a pas recommandé l'établissement d'un organisme doté de la capacité d'influencer les événements d'autres pays. Mais la commission ne s'est pas opposée à ce concept. Elle a proposé que le gouvernement y pense.

Si nous avions un tel organisme, nous pourrions glaner des renseignements à l'étranger au lieu de nous fier à d'autres sources d'information. Nous nous fions à d'autres organismes de renseignements, nous nous fions à nos ambassades à l'étranger. La commission McDonald a demandé au gouvernement de songer à établir ce genre de cueillette de renseignements cachée destinée à influencer les événements qui se produisent à l'étranger. Le gouvernement a examiné cette idée mais il l'a rejetée.

**Le président:** Le sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, la dernière question portait sur l'article 18. Nous entendrons M. MacEachen qui pourrait avoir quelque chose à dire au sujet de l'article 18. Mais je voulais que le ministre ait l'occasion de dire ce qu'il a à dire au sujet de l'article 18, qui préoccupe les sénateurs.

Si vous n'avez rien à ajouter à cette question, monsieur le ministre, j'examinerai cette question avec les autres témoins.

**L'honorable M. Kaplan:** Je suis très intéressé à l'article 18, parce que je serai responsable devant le Parlement de cette activité du service. Je préfère cependant que M. MacEachen ou qu'un autre de mes collègues intéressés au même domaine vous parlent de ce sujet.

Cependant, j'aimerais en dire quelques mots. Le libellé de l'article permet de croire que le pouvoir d'utiliser le service de cueillette de renseignements cachée sera accessible à d'autres organismes, gouvernements ou agences. Je vous prie de croire que l'assistance dont il est question à la troisième ligne de l'article 18 ne désigne que l'assistance au secrétaire d'État aux affaires extérieures, au ministre de la Défense nationale et à d'autres ministres canadiens que les renseignements recueillis à l'étranger sont susceptibles d'intéresser.

Certains ont dit que cela nous obligeait en quelque sorte à fournir des renseignements au KGB, s'il le voulait, ou autres choses du genre. À mon avis, c'est là une fausse interprétation de l'article. Puisque le sénateur Nurgitz a soulevé cette question, j'ai profité de l'occasion pour rétablir les faits et vous demander si vous accepteriez de poser des questions plus précises sur la portée et l'utilisation de cette disposition à un de mes collègues.

**Le sénateur Riley:** S'agirait-il des mêmes pouvoirs que possède le FBI?

**L'honorable M. Kaplan:** Par rapport aux renseignements de l'étranger?

**Le sénateur Riley:** Oui.

**L'honorable M. Kaplan:** C'est bien cela.

**Le sénateur Frith:** Je veux, monsieur le président, remercier le ministre pour avoir répondu à nos questions. Le ministre a



## [Text]

questions. The minister indicated that he wanted to deal with the Prime Minister's role and the problem of overseeing, and perhaps he could do so now.

**Hon. Mr. Kaplan:** What I wanted to say about the Prime Minister's role is really an enlargement of the excellent answer you were given yesterday by Ted Finn. In this regard, I refer you to page 872 of Volume 2 of the Second Report of the McDonald Commission, where it is noted:

There are also circumstances when the Director General must be able to "go over the heads" of both the Deputy Minister and the Minister to the Prime Minister. It is part of our constitutional convention that a Deputy Minister may, *in extremis*, go directly to the Prime Minister, either with or without the knowledge of his Minister. It is not possible or desirable to describe definitively the circumstances in which this might be necessary in the security field. We would expect that in most cases where the Minister is to be by-passed it would be done by the Deputy Minister, in consultation with the Director General. This would be the case, for example, if it were necessary to bring to the attention of the Prime Minister security concerns relating to any of his Ministers. In our opinion such concerns should not be brought to the attention of the Minister responsible for the agency unless the Prime Minister so directs.

In other words, the McDonald Commission is saying that if the security concern relates to one of my colleagues, the Director should deal directly with the Prime Minister.

It goes on:

The Director General should only go directly to the Prime Minister in those situations where he considers there is a serious security threat and he is being blocked at either or both of the deputy or ministerial level. Once again, we do not think there is any necessity to spell this out in a formal sense. Indeed, even if this custom did not already exist—

And I hasten to assure you that he has described a custom which does exist.

—or nothing had been said about it we would find it alarming if the Director General did not take this step in appropriate circumstances when the security of the state is threatened.

We did not have that at hand yesterday, and I wanted to put it on the record.

**The Chairman:** And did you have another point, Mr. Minister?

**Hon. Mr. Kaplan:** The other point is a very lengthy one. It is the question of the whole review process and why we selected the mechanism of an inspector general, of a review committee composed, as you know, of Privy Councillors, and the report of the review committee to Parliament.

I would just simply observe that Parliament is involved in this review process to a far greater degree than it has ever been involved before. Its present involvement in operational matters amounts only to questions in the House. The involvement

## [Traduction]

déclaré qu'il voulait parler du rôle du premier ministre et du problème de la vue d'ensemble. Il pourra le faire maintenant.

**L'honorable M. Kaplan:** Ce que je voulais dire au sujet du rôle du premier ministre est une élaboration de la réponse excellente que M. Ted Finn vous a donnée hier. Je voudrais me reporter à la page 872 du volume 2 du deuxième rapport de la Commission McDonald, où il est dit:

Dans certaines circonstances, le directeur général doit pouvoir outrepasser le sous-ministre et le ministre pour parler au premier ministre. C'est un élément de notre convention constitutionnelle que le sous-ministre, *in extremis*, a le droit d'aller directement au premier ministre, avec ou sans la connaissance de son ministre. Il n'est pas possible de décrire précisément les circonstances dans lesquelles une initiative de ce genre s'appliquerait au domaine de la sécurité. Nous estimons que dans la plupart des cas, c'est le sous-ministre qui irait au-delà du ministre, en consultation avec le directeur général. C'est le cas, par exemple, quand il faut porter à l'attention du premier ministre des soucis en matière de sécurité se rapportant à l'un de ses ministres. A notre avis, ces soucis ne doivent pas être portés à l'attention du ministre responsable de l'organisme à moins que le premier ministre ne l'ordonne.

En d'autres termes, la commission McDonald déclare que si le souci sécuritaire se rapporte à l'un de mes collègues, le directeur doit traiter directement avec le premier ministre.

Le rapport ajoute:

Le directeur général ne doit aller directement au premier ministre que dans les cas où il estime qu'il existe une menace grave envers la sécurité et où il lui est fait obstacle au niveau du sous-ministre ou du ministre. Encore là, nous ne croyons pas qu'il est nécessaire de préciser la procédure de façon officielle. Même si cette pratique n'existait pas déjà—

Je me hâte de vous dire qu'il décrit une pratique qui existe effectivement.

—ou rien n'a été dit à ce sujet, nous nous inquiéterions si le directeur général ne prenait pas cette initiative dans les circonstances appropriées si la sécurité de l'État était menacée.

Je n'avais pas ce document hier et j'ai voulu le déposer au dossier.

**Le président:** Avez-vous d'autre chose, monsieur le ministre?

**L'honorable M. Kaplan:** L'autre question est assez compliquée. Il s'agit du procédé d'examen et pourquoi nous avons choisi le dispositif de l'inspecteur général, du comité de surveillance composé, comme vous le savez, de membres du Conseil privé et du rapport que le comité de surveillance doit présenter au Parlement.

Je veux simplement signaler que le Parlement sera mêlé à ce procédé d'examen beaucoup plus qu'il ne l'a été dans le passé. Sa participation aux activités opérationnelles se limite, à l'heure actuelle, à des questions en Chambre. On propose, en

[Text]

which is proposed, especially under the new rules of the House, could involve a committee in year-long hearings, based on the report of a review committee in which they could call any witness, as Parliament can—

**Senator Frith:** It is much more extensive than the Australian system.

**Hon. Mr. Kaplan:** Yes. I simply wanted to point out to the committee that this is a substantial system of review and one which the government commends to Parliament.

**The Chairman:** To throw a monkeywrench into the works, I take it that it is not envisaged—or is it envisaged—that the parliamentary committee would get into actual cases not brought to their attention by the report of the review body?

**Hon. Mr. Kaplan:** That is correct. We are not proposing that there be a permanent committee that is sworn to secrecy which would be a requirement and participating either in making these sensitive decisions in advance of the decisions actually being made or in reviewing them after they have been made. Our view is that the system that we have proposed is an adequate one.

Parliamentary review involves a certain compromise on the part of those members who agree to participate in the committee, because they would be bound by secrecy and would not be in a position to participate in the normal way that the public expects Members of Parliament to operate in bringing to public attention matters of concern to them.

I point out to you, also, that the Mackenzie Commission and the very excellent Franks Report to the McDonald Commission both recommended that there be no type of parliamentary committee sworn to secrecy and participating on a regular basis in this process; that there is no such review committee, as Senator Frith points out, in Australia, nor is there one in Great Britain; and that while there is a system of oversight in the Congressional system in the United States—and this is not very well known in Canada, or not very well appreciated—the Congressional review committee does not have authority to review the intelligence gathering activities of the intelligence agencies. That is specifically excluded from their purview by the legislation. The only activities that they have authority to review are covert operations by the intelligence agencies which are designed to influence events in foreign countries—and I suppose in that regard you could say that, because the consequences of such interventions are so much more serious than intelligence gathering, that extra form of compromise of the role of the legislator in bringing him in and swearing him to secrecy can be better justified. You can make a better case for that in the United States with covert operations than with intelligence gathering operations.

Those are the two points I wanted to make, Mr. Chairman.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I should like to thank you, Mr. Minister, for your attendance, and you, Mr. Gibson.

The committee will reconvene on Tuesday, August 30, at 10:00 a.m.

The committee adjourned.

[Traduction]

vertu des nouvelles règles de la Chambre, un comité qui siègerait à l'année et qui examinerait le rapport du comité de surveillance, qui pourrait convoquer des témoins—

**Le sénateur Frith:** Il s'agit là d'un système plus élaboré que celui de l'Australie.

**L'honorable M. Kaplan:** Oui. Je veux signaler au comité qu'il comporte un régime d'examen assez approfondi et que le gouvernement recommande au Parlement.

**Le président:** On n'a pas pensé que les comités parlementaires pourraient être intéressés aux cas individuels grâce au rapport de l'organisme de surveillance?

**L'honorable M. Kaplan:** Cela est juste. Nous ne proposons pas la création d'un comité permanent auquel on ferait jurer au secret, ce qui serait une exigence, et qui participerait soit à la prise de ces décisions délicates avant la prise effective des décisions soit à l'examen de ces décisions longtemps après qu'elles soient prises. Nous croyons que le système que nous proposons est suffisant.

L'examen parlementaire comporte un élément de compromis de la part des membres qui consentent à faire partie du comité, parce qu'ils auraient jurer de garder le secret et parce qu'ils ne pourraient participer de la façon normale selon laquelle le public s'attend que les députés agissent pour porter à l'attention du public les questions qui les préoccupent.

Je dois souligner aussi que la commission Mackenzie et le rapport Franks présenté à la commission McDonald ont recommandé qu'il n'y ait pas de comité parlementaire à qui on ferait jurer le secret et qui participerait de façon régulière au procédé d'examen. Il n'existe pas de comité d'examen de ce genre en Australie, comme le sénateur Frith l'a souligné; il n'y en a pas non plus en Grande-Bretagne. Et bien qu'il existe un système de revue d'ensemble dans le système congressionnel des États-Unis—ce qui n'est pas bien connu au Canada—le comité d'examen du Congrès n'a pas l'autorité d'examiner les activités de cueillette des renseignements de leurs organismes de renseignements. Ce pouvoir est expressément exclus de leur ressort dans la loi. Les seules activités qu'il a le droit d'examiner sont les activités secrètes des organismes de renseignements dont la tâche est d'influencer les événements qui se produisent dans les pays étrangers. J'imagine que, puisque les conséquences des interventions sont beaucoup plus graves que celles de la cueillette des renseignements, on peut mieux justifier le compromis qui serait fait en faisant jurer le secret au législateur en lui faisant participer au processus. Vous pouvez justifier ce genre d'initiatives beaucoup mieux aux États-Unis où il existe un régime de cueillette de renseignements qui fonctionne dans le secret.

Voilà les deux points que je voulais discuter, monsieur le président.

**Le président:** Au nom de comité, je tiens à vous remercier, monsieur le ministre, pour avoir été des nôtres et vous aussi, monsieur Gibson.

Le comité siégera de nouveau mardi le 30 août, à 10 h.

La séance est levée.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

WITNESS—TÉMOIN

*From the Department of the Solicitor General:*

Mr. Fred E. Gibson, Q.C., Deputy Solicitor General.

*Du ministère du Solliciteur général:*

M. Fred E. Gibson, c.r., solliciteur général adjoint.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

## SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Special  
Committee of the Senate on the*

# Canadian Security Intelligence Service

*Chairman:*  
The Honourable P. M. PITFIELD

Tuesday, August 23, 1983

Issue No. 4

**Fourth Proceedings on**  
The subject-matter of Bill C-157,  
intituled: "Canadian Security  
Intelligence Act"

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

## SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité  
sénatorial spécial du*

# Service canadien du renseignement de sécurité

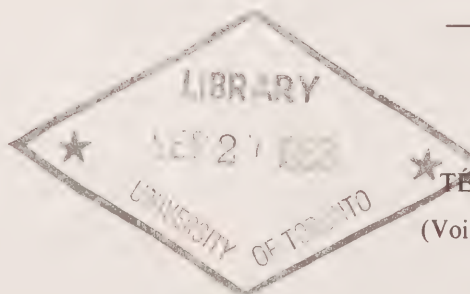
*Président:*  
L'honorable P. M. PITFIELD

Le mardi 23 août 1983

Fascicule n° 4

**Quatrième fascicule concernant**  
La teneur du Projet de loi C-157,  
intitulé: «Loi sur le Service canadien  
du renseignement de sécurité»

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE  
ON THE CANADIAN SECURITY  
INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
Lapointe	

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL  
DU SERVICE CANADIEN DU  
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

*Président:* L'honorable P. M. Pitfield

*Vice-président:* L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
Lapointe	

(Quorum 4)

*Les greffiers du comité*

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

*Clerks of the Committee*



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(b) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)b) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, AUGUST 23, 1983

(8)

[Text]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 10:05 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Balfour, Flynn, Godfrey, Kelly, Nurgitz, Riel, Lapointe, Olson, Pitfield and Riley. (10)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Frith.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

*Witnesses:*

Honourable R. Roy McMurtry, Q.C., Attorney General for Ontario

Mr. Archie Campbell, Q.C., Deputy Attorney General for Ontario

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act."

The Attorney General made a statement and, together with the other witness, answered questions.

On motion of Senator Nurgitz, it was *agreed*:—"That the documents, 'Notes for a Submission' by The Honourable R. Roy McMurtry and 'Mandate of C.S.I.S.' be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings (*See "Appendix 4-A"*)".

At 1.05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## AFTERNOON SITTING

TUESDAY, AUGUST 23, 1983

(9)

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 2:26 p.m., with the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield, Riel and Riley. (10)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senators Frith and Hébert.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

The witnesses continued to make statements and answer questions.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 AOÛT 1983

(8)

[Traduction]

Le Comité spécial du Sénat du Service canadien de sécurité se réunit aujourd'hui à 10 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Flynn, Godfrey, Kelly, Nurgitz, Riel, Lapointe, Olson, Pitfield, et Riley. (10)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Frith.

*Également présents: De la Direction des recherches, Bibliothèque du Parlement:* MM. Donald Macdonald, et Philip Rosen, chargés de recherches.

*Témoins:*

L'honorable R. Roy McMurtry, c.r., procureur général de l'Ontario;

M. Archie Campbell, c.r., sous-procureur général de l'Ontario.

Conformément à son Ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité étudie la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.»

Le Procureur général fait une déclaration et, avec l'aide de son collaborateur, répond aux questions.

Sur motion présentée par le sénateur Nurgitz, il est *décidé*:—"Que les documents, «Notes pour un mémoire de» par l'honorable R. Roy McMurtry et «Mandat du S.C.R.S.» soient imprimés en annexe aux délibérations d'aujourd'hui (*Voir "Annexe 4—A"*)».

A 13 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

LE MARDI 23 AOÛT 1983

(9)

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 14 h 26 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield, (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield, Riel et Riley. (10)

*Présents mais ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Frith et Hébert.

*Également présents: De la Direction des recherches, Bibliothèque du Parlement:* MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chargés de recherches.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité étudie la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.»

Les témoins continuent à faire des déclarations et à répondre aux questions qui leur sont posées.

At 3:36 p.m., the Committee adjourned for a brief period.

At 3:42 p.m., the sitting was resumed.

*Witnesses:*

*From the Province of New Brunswick:*

The Hon. Fernand G. Dubé, Q.C., Minister of Justice and Attorney General;

Mr. Barry Athey, Assistant Deputy Attorney General.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 5:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

A 15 h 36, le Comité ajourne les travaux pour une brève pause.

A 15 h 42, la séance reprend.

*Témoins:*

*De la province du Nouveau-Brunswick:*

L'honorable Fernand G. Dubé, c.r., ministre de la Justice et procureur général

M. Barry Athey, sous-procureur général adjoint.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions qui leur sont posées.

A 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Les greffiers du comité*

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

*Clerks of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, August 23, 1983

[Text]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, met this day at 10 a.m. to consider the said subject matter.

**Senator P. Michael Pitfield** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have before us this morning the Attorney Gen for Ontario, the Honourable R. Roy McMurtry, along with the Deputy Attorney Gen, Mr. Archie Campbell. We are delighted to have you with us, gentlemen.

Mr. McMurtry has assisted the committee by preparing a substantial brief, some 60 pages in length. The suggestion is that the brief be taken as read and appended to the proceedings of the committee—and I shall be asking for a motion to that effect in a few moments. Mr. McMurtry acknowledges that no one else will have read it, and because of that I have suggested that he take 30 minutes or so to highlight the brief for the committee.

May I now have a motion that the entire brief be printed as an appendix to the proceedings of the committee meeting of today's date?

**Senator Nurgitz:** I so move, Mr. Chairman.

**Hon. Senators:** Agreed.

(*For text of appendix, see page 4A:1.*)

**The Chairman:** Are there any other comments before I call upon Mr. McMurtry?

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I should like to make a comment in connection with an article that appeared in the *Globe and Mail* in which you, Mr. Chairman, are criticized in respect of the conduct of the proceedings of the committee. In the column "The Ottawa Scene", it is stated:

Senator Pitfield finds it hard not to talk. As a result, he is fond of breaking in during witnesses' testimony to answer questions himself, deliver arguments and make points—a practice not common among committee chairmen.

I think that really discloses the fact that the reporter who made that statement has not attended many Senate committee meetings; that he has confined his activities to the House of Commons, where I gather the chairmen do remain rather quiet.

As far as I am concerned, Senator Pitfield has not spoken too much. I do not recall him ever breaking in to answer a question. I must say, he talks a hell of a lot less than I talk when I am chairing a meeting.

**Senator Lapointe:** Yes.

**Senator Flynn:** Everybody agrees with that.

**Senator Godfrey:** I wanted to put it on the record that the Senate does not run things in the same way that the House of Commons does.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 août 1983

[Traduction]

Le Comité spécial du Sénat sur le Service canadien du renseignement de sécurité à qui a été renvoyé la teneur du projet de loi C-157 se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier la teneur dudit projet de loi.

**Le sénateur P. Michael Pitfield** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons devant nous ce matin le Procureur général de l'Ontario, l'honorable R. Roy McMurtry ainsi que le Procureur général adjoint, M. Archie Campbell. Nous sommes heureux de vous accueillir parmi nous, messieurs.

Messieur McMurtry a facilité le travail du Comité par un mémoire considérable de quelques 60 pages. On suggère que ce mémoire soit considéré comme lu et mis en appendice aux délibérations du Comité—et je demanderai une motion en ce sens dans quelques instants. M. McMurtry reconnaît que personne ne l'aura lu et c'est pourquoi je lui ai suggéré de prendre une trentaine de minutes pour en présenter les points importants au Comité.

Quelqu'un pourrait-il maintenant présenter une motion pour que le texte intégral du mémoire soit imprimé en appendice au procès verbal des travaux d'aujourd'hui?

**Le sénateur Nurgitz:** Je le propose, monsieur le président.

**Des voix:** D'accord.

(*Le texte de l'appendice se trouve à la page 4A:1.*)

**Le président:** Y a-t-il d'autres commentaires avant que je donne la parole à M. McMurtry?

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, j'aimerais dire un mot d'un article qui a paru dans le *Globe and Mail* et dans lequel on vous critique, monsieur le président, au sujet de la conduite des travaux du Comité. Dans la rubrique «The Ottawa Scene», on peut lire:

Le sénateur Pitfield trouve qu'il est difficile de se taire. C'est pourquoi il aime bien intervenir pendant le témoignage des témoins soit pour répondre aux questions lui-même, soit pour présenter des arguments—une conduite assez rare chez les présidents de Comité.

Je pense que cela démontre bien que le journaliste qui a écrit cet article n'a pas assisté à bien des séances des comités du Sénat; qu'il s'est surtout intéressé à la Chambre des communes où il semblerait que les présidents sont plutôt silencieux.

Quant à moi, je trouve que le sénateur Pitfield n'a pas trop parlé. Je ne me souviens pas qu'il soit jamais intervenu pour répondre à une question. Je dois dire qu'il parle beaucoup moins que moi quand je préside une réunion.

**Le sénateur Lapointe:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Nous sommes tous d'accord sur ce point.

**Le sénateur Godfrey:** Je voulais qu'il soit inscrit au compte rendu que le Sénat ne mène pas ses travaux de la même façon que la Chambre des communes.

## [Text]

**The Chairman:** Thank you for that protection, Senator Godfrey. My loquaciousness is something that I am trying very hard to keep in check. Under the watchful eye of honourable senators and the press, I have a double incentive in that regard, not to mention the very formidable Mr. McMurtry.

Mr. McMurtry, may I now call upon you to highlight your brief.

**The Honourable Roy McMurtry, Attorney Gen for Ontario:** Thank you very much, Mr. Chairman, and honourable senators. First of all, I should like to thank you for extending this invitation to appear before your committee today. There is no doubt in my mind that your deliberations are of crucial importance with respect to this very important legislation. Legislation which is not properly drafted, in our respectful view, could produce some very unhappy consequences for years to come.

I have had the benefit of reading *Hansard* covering the first days of your proceedings. Unfortunately, I just got the unrevised transcript of the latter days of your meetings last evening and I have been only able to glance through it. I say this because I am aware of some of the issues that have been raised and some of the very interesting comments that have been made thereon, but not so much in respect of the last two days of your hearings. If I appear to be unnecessarily repetitive or deal with issues in a way that inadvertently suggests that you are not familiar with them, I apologize.

This is a matter that is of great concern to all provincial Attorneys Gen, as I think you know. At the outset, I should like to apologize for not having distributed our brief prior to last evening. We had made significant efforts to have it prepared earlier, and indeed had hoped to have a French translation; but given the necessity to redraft, it was not possible. We regret very much that you have not had the opportunity to read it. I do appreciate the fact that it will be treated in *Hansard* as having been read in its entirety, while I will attempt to synopsise it over the next 25 or 30 minutes.

Given the fact that you have not had the opportunity to read the brief, and realizing that our time is limited, I would like to say, Mr. Chairman, given the number of issues we have raised, I would be quite content to return at some later date for the purpose of dealing with any issues that the committee may not feel it has had the opportunity of satisfactorily exploring with us today. We would certainly be very pleased to do that, if it could be of assistance to the committee in its deliberations.

As will be apparent from our brief, we are concerned about many elements of this legislation, but I want to make it clear at the outset that none of our concerns should in any way be interpreted as any soft-hearted attitude on our part with respect to activities which could clearly reasonably be considered to be against the national interest of Canada. As one who has worked very intimately with law enforcement agencies, not just as a provincial Attorney Gen and Solicitor General covering a period of eight years, but also as a trial counsel, both prosecuting and defence, I am well aware, notwithstanding that my experience has not been related to national security issues as such, of the potential threats that exist, particularly in this everchanging world.

## [Traduction]

**Le président:** Merci de votre protection, sénateur Godfrey. Je fais grands efforts pour contrôler la loquacité. L'œil vigilant des honorables sénateurs et de la presse me motivent doublement à cet égard, sans parler du très formidable M. McMurtry.

Monsieur McMurtry, puis-je maintenant vous demander de nous donner les grandes lignes de votre mémoire.

**L'honorable Roy McMurtry, Procureur Gen de l'Ontario:** Merci beaucoup, monsieur le président et honorables sénateurs. D'abord, j'aimerais vous remercier de votre invitation à comparaître devant votre Comité aujourd'hui. Je ne doute aucunement que vos délibérations soient d'importance cruciale en ce qui concerne cette très importante mesure. Une mesure qui n'est pas convenablement rédigée à notre humble avis et qui pourrait avoir des conséquences très malheureuses pendant des années.

J'ai eu l'occasion de lire le *Hansard* des premières journées de vos travaux. Malheureusement, je n'ai obtenu qu'hier soir la transcription non révisée de vos dernières séances et je n'ai pu que la lire en diagonale. Je mentionne cela parce que je connais quelques unes des questions qui ont été soulevées ainsi que certains commentaires très intéressants qui ont été formulés à ce propos, mais je suis moins informé des deux derniers jours d'audience. Si je donnais l'impression de me répéter inutilement ou d'aborder des questions d'une façon qui pourrait laisser supposer que vous ne les connaissez pas bien, ce serait par inadvertance et je m'en excuse.

Comme vous le savez, je pense, c'est une question qui préoccupe vivement tous les procureurs généraux des provinces. Tout d'abord, je voudrais m'excuser de ne pas avoir distribué notre mémoire avant hier au soir. Nous avons fait beaucoup d'efforts pour le préparer plus tôt, et nous espérons même en avoir une version française, mais la nécessité de le reformuler nous en a empêché. Nous regrettons beaucoup que vous n'ayez pas eu l'occasion de le lire. Je sais qu'il sera consigné dans le *Hansard* comme ayant été lu intégralement, et je m'efforcerai de vous le résumer au cours des prochaines 25 ou 30 minutes.

Comme vous n'avez pas eu l'occasion de lire le mémoire, et que nous n'avons pas beaucoup de temps, j'aimerais dire, monsieur le président, vu le nombre de questions soulevées, que je suis tout à fait prêt à revenir un autre jour pour traiter des questions que le Comité pourrait estimer n'avoir pas eu l'occasion d'étudier suffisamment avec nous, aujourd'hui. Nous le ferions sûrement avec plaisir, si cela pouvait aider le Comité dans ses délibérations.

Comme on pourra le constater à la lecture de notre mémoire, bien des éléments de cette mesure nous inquiètent, mais je tiens à bien préciser dès le départ qu'aucune de nos inquiétudes ne devrait être interprétée de quelque façon comme une attitude faible à l'égard des activités qu'on peut raisonnablement considérer comme manifestement contraire à l'intérêt national du Canada. Pour avoir travaillé en relations très étroites avec les organismes d'administration de la loi, non seulement comme procureur général et solliciteur général d'une province pendant huit ans aussi comme avocat de la poursuite et de la défense, je suis très conscient, malgré que mon expérience n'ait pas porté sur des questions de sécurité.



*[Text]*

I make that observation in the light of the fact that I am one who is generally regarded—but perhaps not always fairly so—as being too much a law and order person, as one who is sometimes criticized as being too supportive of police powers.

I want to make it clear that my mind bent is not to take a particularly soft approach to people who do represent a threat to the welfare of our nation. It is quite clear that all of the provincial Attorneys Gen support the need for a strong and effective security force. This has been amply demonstrated by the evidence before the Mackenzie and McDonald Commissions, as well as other studies that have taken place over the years.

I reread recently, for example, portions of the testimony of then Assistant Commissioner Kelly before the Commission of Inquiry into the activities of Victor George Spence.

We recognize the need for effective machinery to ensure national security.

I will not burden honourable senators with my rather poor French, though there are several paragraphs in our brief in the French language. Senator Flynn, who has tried to help me along with this particular challenge, may have to be burdened with this in private.

What we are endeavouring to point out is that our concerns are related to what we as provincial Attorneys Gen regard as some of our personal responsibilities in relation to the protection of individual rights and liberties.

Attorneys Gen are generally regarded as people who are almost totally preoccupied with prosecuting people. Too little is said of our traditional responsibilities of being concerned and being vigilant with respect to the rights of the individual citizen. The simple fact is that this legislation has attracted, to put it mildly, widespread concern and opposition from a whole host of groups, some perhaps more credible than others.

In my brief, I make several reference to the submission of Professor Peter Russell, which you have, and I understand that Dr. Russell will be appearing before you. I believe it to be an excellent brief.

In one very pertinent paragraph, Dr. Russell refers to what I regard—and I think I speak for all provincial Attorneys Gen—as the bias in the drafting of the legislation. I quote from the brief of Professor Russell, at page 3:

The bias in drafting Bill C-157 seems to be strongly towards ensuring there are no undersirable gaps in the new agency's mandate, rather than ensuring that our citizens are protected from excessive snooping into their political activities. This, I think, is the wrong bias and gives the wrong signal to the new agency.

*[Traduction]*

nationale comme telles, des dangers qui existent, surtout dans ce monde toujours en changement.

Je fais cette remarque en tenant compte du fait que je suis généralement considéré—mais peut-être pas toujours avec raison—comme étant trop en faveur de la loi et de l'ordre, comme une personne à qui on reproche parfois de trop appuyer les pouvoirs policiers.

Je tiens à préciser que je ne suis pas porté à adopter une attitude faible vis-à-vis de ceux qui menacent le bien-être de notre pays. Il est bien clair que tous les procureurs généraux des provinces reconnaissent qu'il nous faut un organisme de sécurité fort et efficace. Cela a été amplement démontré par les témoignages rendus devant les commissions McKenzie et McDonald, ainsi que par d'autres études qui ont été faites au cours des années.

J'ai relu dernièrement, par exemple, les extraits du témoignage de M. Kelly qui était alors commissaire adjoint devant la commission d'enquête sur les activités de Victor George Spence.

Nous reconnaissons qu'il faut un mécanisme efficace pour assurer la sécurité nationale.

Je ne vais pas faire subir mon mauvais français aux honorables sénateurs, bien que plusieurs paragraphes de notre mémoire soient rédigés dans cette langue. Le sénateur Flynn qui a bien voulu m'aider à ce propos aura peut-être à le subir en privé.

Ce que nous voulons souligner c'est que nos inquiétudes portent sur ce que nous les procureurs généraux des provinces considérons comme faisant partie de nos responsabilités personnelles en ce qui a trait à la protection des droits et des libertés individuelles.

Les procureurs généraux sont généralement considérés comme des gens qui s'occupent presque uniquement de poursuites. On ne parle pas assez des responsabilités traditionnelles qui nous incombent de nous montrer vigilants et attentifs vis-à-vis des droits de l'individu. En fait, ce projet de loi a suscité, c'est le moins qu'on puisse dire, l'inquiétude et l'opposition générale de bien des groupes dont certains inspirent peut-être plus confiance que d'autres.

Dans mon mémoire, je mentionne à plusieurs reprises l'exposé du professeur Peter Russell, exposé que vous avez, et si je comprends bien, M. Russell comparaitra devant vous. Je crois que c'est un excellent mémoire.

Dans un alinéa très à propos, M. Russell fait allusion à ce que je considère—et je pense traduire la pensée de tous les procureurs généraux des provinces—comme la tendance qui se manifeste dans la formulation du projet de loi. Je cite un passage du mémoire du professeur Russell, à la page 4:

Le préjugé qui paraît dans la texte du projet de loi C-157 semble découler du désir de ne pas créer de lacunes dans le mandat du nouvel organisme, plutôt que de chercher à garantir que les citoyens soient protégés contre des mesures excessives de surveillance de leurs activités politiques. C'est là une orientation malsaine qui peut fausser le concept du nouvel organisme.

*[Text]*

I want to emphasize those remarks, because I think that throughout this legislation that bias is very, very clear, and it is of great concern to us. Of course, all of you know that, as well as being a distinguished professor of political science, Professor Russell was also the Research Director for the McDonald Commission and was intimately involved in the workings of that very important Commission, certainly as intimately involved as anyone else.

I refer in the brief to an article in the *Financial Post*—which, as I point out, is hardly known for taking radical positions. The article is by Catherine Kentridge and refers to two clauses of the bill. It reads, in part:

The consensus is that both sections, and the Bill as a whole, were expertly and deliberately drafted as broadly and vaguely as possible to give maximum powers to the CSIS.

And that, certainly, is the assessment of the provincial Attorneys Gen and, indeed, of many of the law officers of the Crown and the Government of Ontario, none of whom have any interest in being involved in any type of partisan debate, but who, of course, have considerable experience in working with law enforcement agencies.

While we recognize that the mandate of this force is different from that of a law enforcement agency, there are many issues that overlap, particularly in relation to the gathering of intelligence information.

We do not believe that this legislation can be satisfactorily improved with a few amendments. In our view, serious redrafting has to be done at the very least.

At page 4 of the brief, we outline seven points dealing with the vagueness of the legislation, the limitless mandate, the extraordinary powers, the lack of effective accountability, and, of course, also dealing with the interference with the constitutional duties of the province with respect to the administration of justice.

At this juncture, I should like to make one point very clear, Mr. Chairman, in relation to the allegation that insofar as the provincial Attorneys Gen are concerned, our concerns are largely, if not almost entirely, related to a jurisdictional battle with our federal colleagues. This whole matter has been referred to in your deliberations as a "fight over turf".

Obviously, our constitutional responsibility in this area is of some importance to us, as it does touch on our fundamental accountability to the citizens of our province. However, I have to tell you that, as I have reviewed and considered this legislation over these many weeks, the issue with respect to the constitutional responsibility of the provincial Attorneys Gen does not loom nearly as large in my mind as many of the other issues.

I do not mean to suggest that it is not an important issue—and I think Attorney Gen Fernand Dubé of the Province of New Brunswick will have some very significant submissions to make with respect to that. I want to make it clear that, in my

*[Traduction]*

Je voudrais insister sur ces propos, car je pense que ce préjugé est extrêmement évident dans tout le projet de loi, et c'est une grande source d'inquiétude pour nous. Vous savez tous, bien sûr, qu'en plus d'être un professeur émérite de sciences sociales, M. Russell était aussi le directeur de la recherche de la Commission McDonald et qu'il a participé intimement aux travaux de cette très importante commission, certainement autant que quiconque.

Je parle dans mon mémoire d'un article qui a paru dans le *Financial Post*—qui, je le fais remarquer, est loin d'être connu pour ses positions extrémistes. C'est un article de Catherine Kentridge portant sur deux dispositions du projet de loi. On peut y lire entre autres:

L'unanimité se fait sur le point que les deux articles, et le projet de loi dans son ensemble, ont été rédigés avec beaucoup de sagacité de façon à donner, de la façon la plus générale et vague, le plus de pouvoirs possibles au SCRS.

Et c'est sûrement l'évaluation des procureurs généraux des provinces, et celle de bien des avocats de la Couronne et du gouvernement de l'Ontario, dont aucun n'a d'intérêt à s'engager dans un genre de débat partisan, mais qui bien sûr ont une expérience considérable du fonctionnement des organismes d'administration de la loi.

Même si nous reconnaissons que le mandat de cet organisme est différent de celui d'un organisme d'administration de la loi, il y a bien des domaines qui se recouvrent surtout pour ce qui est du recueil de renseignements.

Nous ne croyons pas qu'il suffise d'apporter quelques amendements à cette mesure pour la rendre satisfaisante. A notre avis, il faudrait pour le moins une reformulation sérieuse.

A la page 6 du mémoire, nous énonçons sept points portant sur la formulation vague du projet de loi, le mandat illimité, les pouvoirs extraordinaires, l'absence d'obligation réelle de rendre des comptes, et aussi, bien sûr, l'empiètement sur les pouvoirs constitutionnels des provinces, dans le domaine de l'administration de la justice.

Ici, j'aimerais bien préciser un point, monsieur le président, au sujet de l'allégation selon laquelle, dans la mesure où les procureurs généraux des provinces sont en cause, leurs préoccupations relèveraient en grande partie, sinon entièrement, d'une dispute de compétence avec nos collègues fédéraux. Tout cet aspect a été considéré dans vos délibérations une bataille territoriale.

Il va de soi que notre responsabilité constitutionnelle dans ce domaine ait une certaine importance à nos yeux, car cette mesure touche à notre obligation fondamentale de rendre des comptes aux citoyens de notre province. Cependant, je dois vous dire qu'après avoir étudié et examiné ce projet de loi depuis des semaines, la question de la responsabilité constitutionnelle des procureurs généraux des provinces est loin d'avoir autant d'importance pour moi que bien d'autres questions.

Je ne veux pas laisser entendre que ce n'est pas une question importante—et je pense que le procureur général de la province du Nouveau-Brunswick, M. Fernand Dubé, aura des arguments très importants à présenter à ce sujet. Je tiens à



## [Text]

own view, that issue, while an important one, does not enjoy, in my mind at least, the dimensions of some of the other issues that we are going to review.

At page 5 of the brief, we refer to a distinguished jurist who said, about changes in the law, that the onus is on those who seek change to establish the superiority of the innovation that they would substitute for the existing law.

I realize that a considerable amount of your discussion has had to do with the question of what is so inferior about the existing law that requires this wholesale change.

Senator Frith and others, of course, have made some very articulate comments with respect to just what are the inadequacies of the existing legislation, whether it be the Criminal Code, the *Official Secrets Act*, or indeed that *War Measures Act*.

There may be gaps there, but fundamentally we have in place a framework which, in our view, can meet, in day-to-day terms, the potential threats that are envisioned by this legislation. There may be gaps in this legislation that have to be filled, but I would suggest, with the greatest of respect, that that be considered very seriously before Parliament is asked to pass a very significant piece of legislation, with so many vague phrases and unlimited powers.

That is not to say that some of the review mechanisms that are proposed in the current legislation do not have some value and should not be considered. In other words, we are not condemning the legislation in its entirety, although substantial portions of it, we think, must be of great concern.

In the course of my remarks, Mr. Chairman, I would not want any of my remarks to be interpreted as in any way attributing bad faith in the Solicitor General or his staff. Mr. Finn certainly gave a very articulate presentation. We are certainly not attributing any bad faith whatsoever in these distinguished Canadians; however, they are not going to be interpreting this proposed legislation on a day-to-day basis. We have to take the legislation on the basis of, not what they say is intended, but what the legislation clearly states.

The potential dangers inherent in legislation dealing with national security, even under more precise legislation as contained in the *Official Secrets Act*, came into sharp focus in the case of *Regina v. Toronto Sun Publishing Limited*, which I refer to on page 6. The details are set out there. It was a very unwise prosecution. The trial judge, in throwing out the case, talked about the need to phrase legislation in clear and unambiguous language to articulate the restriction that it intends to impose upon a citizen.

We make the point that a number of lessons must be learned from that case, the first of which is the need to draft with precision, particularly when you are dealing with extraordinary powers given to the authorities; and more important, the fact that governments and officials cannot be given carte blanche to interpret their own powers.

## [Traduction]

bien préciser qu'à mon point de vue, cette question, bien qu'elle soit importante, n'a pas, dans mon esprit du moins, les dimensions de quelques unes des autres questions que nous allons aborder.

A la page 7 du mémoire, nous faisons allusion à un éminent juriste qui a déclaré à propos des modifications des lois qu'il incombait à celui qui veut modifier la loi d'établir la supériorité de l'innovation par laquelle il voudrait remplacer la loi.

Je me rends compte qu'une partie appréciable de vos discussions visait à déterminer quelles étaient les faiblesses de la loi actuelle qui exigeaient un changement aussi global.

Le sénateur Frith et d'autres, bien sûr, ont formulé des commentaires très articulés sur les faiblesses de la loi actuelle, que ce soit le Code criminel, la Loi sur les secrets officiels ou la Loi sur les mesures de guerre.

Il y a peut-être des carences, mais pour l'essentiel nous avons une structure qui à notre avis peut répondre au jour le jour aux dangers éventuels envisagés par cette mesure. Il y aurait peut-être des corrections à apporter à la loi actuelle, mais je dirais, avec le plus grand respect, que ces modifications doivent être étudiées très sérieusement avant de demander au Parlement d'adopter une mesure très importante, formulée de façon aussi vague et prévoyant autant de pouvoirs illimités.

Cela ne signifie pas que certains mécanismes de surveillance proposés dans le projet de loi soient sans valeur et ne méritent pas d'être pris en considération. Autrement dit, nous ne condamnons pas le projet de loi dans son ensemble, même si certaines parties importantes nous semblent justifier bien des craintes.

Je ne voudrais pas, monsieur le président, que certains de mes propos soient interprétés comme mettant en doute la bonne foi du solliciteur général et de ses collaborateurs. M. Finn a sûrement fait un exposé très articulé. Il est certain que nous n'accusons de mauvaise foi aucun de ces éminents Canadiens; cependant, ce n'est pas eux qui interpréteront cette loi dans son application au jour le jour. Nous devons évaluer le projet de loi non pas en fonction de l'intention de ceux qui l'ont rédigé mais plutôt selon ce qui est clairement énoncé.

Les dangers inhérents à une loi portant sur la sécurité nationale, même dans le cas d'une loi portant sur une question plus précise comme la Loi sur les secrets officiels, sont apparus clairement dans la cause *R. v. Toronto Sun Publishing Limited* que je mentionne à la page 7. On en donne le détail à la page suivante. C'était une poursuite très mal avisée. Le juge, lors du rejet de la cause, a parlé de la nécessité de rédiger la loi dans un langage clair et non équivoque afin de bien formuler la restriction qu'elle veut imposer à un citoyen.

Nous faisons valoir qu'on peut tirer des leçons de cette cause, la première étant qu'il faut rédiger la loi avec précision, surtout lorsqu'elle porte sur les pouvoirs extraordinaires donnés aux autorités; et ce qui est encore plus important, le fait qu'on ne peut donner carte blanche au gouvernement ou aux fonctionnaires lorsqu'il s'agit d'interpréter leurs propres pouvoirs.

## [Text]

As I have suggested already, I recognize that as we go through this legislation, questions will arise constantly as to whose interpretation is correct. The federal government will tell us what it intended. Obviously, what was intended is not nearly as important as what the legislation states.

We also point out throughout the brief that one of the most difficult aspects of the legislation is that, unlike most criminal legislation or legislation dealing with extraordinary powers, it will not likely be tested in the courts. Most of the activities of the force will take place in secret, of necessity, and there will be very little, if any, opportunity to test and interpret in a court of law the true legal effect of these proposed sections. This will make the service, in most instances, the final arbiter or judge of its own jurisdictions and powers.

We think it important that this fact be kept in mind. There will not be that open scrutiny and interpretation given to general legislation, particularly criminal legislation. Because of the fact that this legislation provides intrusive powers with respect to the rights and liberties of individual citizens, this whole lack of precision is of fundamental disturbance to us.

I hardly need remind the committee that terrorism, sabotage and espionage, in the sense of disclosure of military or scientific information to foreign states which may be prejudicial to the safety or defence of Canada, are serious offences under the Criminal Code of Canada. The provisions of the Code and the Official Secrets Act also provide a wide array of powers, including those of arrest, search, and wiretap.

It is our position that if these existing powers are not in fact adequate, the Solicitor General should simply tell us why.

Looking at the present law, the language, for example, under section 16 of the Official Secrets Act is far clearer and more precise. It talks about subversive activity meaning:

- (a) espionage or sabotage;
- (b) foreign intelligence activities directed toward gathering intelligence information relating to Canada;
- (c) activities directed toward accomplishing governmental change within Canada or elsewhere by force or violence or any criminal means;
- (d) activities by a foreign power directed toward actual or potential attack or other hostile acts against Canada; or
- (e) activities of a foreign terrorist group directed toward the commission of terrorist acts in or against Canada.

Then there is the March 1975 Memorandum of the Cabinet approval, with much more tightly worded language, the sections under the Criminal Code, and of course, the McDonald Commission recommendations, all of which are before you.

There may be some gaps there, but I suggest that these gaps are rather modest gaps and could be addressed effectively in

## [Traduction]

Comme je l'ai déjà mentionné, je constate qu'en examinant le projet de loi, on se demande constamment quelle interprétation est la bonne. Le gouvernement fédéral nous dira son intention. Il va de soi que l'intention est loin d'être aussi importante que ce qui est énoncé dans la loi.

Nous faisons aussi remarquer dans tout le mémoire que l'une des pires difficultés du projet de loi vient de ce qu'à la différence de la plupart des lois relevant du Code criminel ou traitant de pouvoirs extraordinaires, ce projet de loi ne sera vraisemblablement pas mis à l'épreuve devant les tribunaux. La plupart des activités du Service seront forcément secrètes, et on n'aura que peu ou pas l'occasion de mettre à l'épreuve ou d'interpréter devant un tribunal les incidences juridiques réelles de ces dispositions. Le service sera donc dans la plupart des cas le juge et l'arbitre de sa compétence et de ses pouvoirs.

Nous pensons qu'il est important de ne pas l'oublier. Il n'y aura pas d'examen au grand jour et d'interprétation comme dans le cas de lois générales, particulièrement celles relevant du droit criminel. Comme ce projet de loi prévoit des pouvoirs d'intrusion portant atteinte aux droits et aux libertés des particuliers, ce manque de précision nous paraît fondamentalement inquiétant.

Je n'ai pas à rappeler au Comité que les actes de terrorisme, de sabotage et d'espionnage qui donnent lieu à la divulgation de renseignements de caractère militaire ou scientifique à des états étrangers sont des infractions graves en vertu du Code criminel du Canada. D'autres dispositions de la Loi sur les secrets officiels stipulent une vaste gamme de pouvoirs comme les pouvoirs d'arrestation, de perquisition et de surveillance électronique.

Nous adoptons comme position que si les pouvoirs actuels ne sont pas suffisants, le Solliciteur général devrait nous en donner raison.

Si on se reporte à la loi actuelle, le langage utilisé, par exemple dans l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels est beaucoup plus clair et précis. On définit une activité subversive comme désignant:

- a) l'espionnage ou le sabotage;
- b) des activités de renseignement d'origine étrangère visant à réunir des renseignements sur le Canada;
- c) des activités visant à opérer un changement de gouvernement au Canada ou ailleurs par la force, la violence ou tout autre moyen criminel;
- d) des activités d'une puissance étrangère visant, en fait ou éventuellement, à attaquer le Canada ou à se livrer contre lui à d'autres actes hostiles; ou
- e) des activités d'un groupe de terroristes étrangers visant à la perpétration d'actes terroristes au Canada ou contre le Canada.

Il y a ensuite le mémoire d'approbation du Cabinet de mars 1975, dont la formulation est bien plus précise, les articles du Code criminel et bien sûr les recommandations de la Commission McDonald, tous des textes que vous avez.

On pourrait peut-être trouver quelques omissions, mais je prétends qu'elles sont assez minimes et qu'on pourrait les



*[Text]*

the national interest by incorporating that type of language in the proposed legislation, because it obviously is much more precise and provides much clearer limitations as to the type of threats we are concerned about.

At page 10, we deal with our concerns with respect to clause 2, the definition section. That clause, as you are well aware, is of absolutely essential importance because it is the definition of "threats to national security" which, through clause 14, triggers the extraordinary powers set out in Part II of the bill, particularly clauses 22 and 24 inclusive.

I know you have spent some time already in considering paragraph (a) of the definition, which states:

(a) espionnage or sabotage against Canada or any state allied or associated with Canada or activities directed toward or in support of such espionnage or sabotage—

The question has been asked: What is meant by the phrase "any state allied or associated with Canada"?

As has been pointed out during your hearings, this really does not have any real meaning. It is vague enough to include virtually every nation in the world.

Again, as we point out, everyone would agree that espionage or sabotage directed toward Canada is a threat to the security of Canada. There is no ongoing debate about that. But again, as we point out, this bill makes it a threat to the security of Canada to spy on the Soviet Union. In our view, it is a somewhat ludicrous proposition to have all of these activities treated in the same manner.

The activities of Canadians involved in helping Blacks in South Africa obtain economic information are to be treated in the same way as those of someone involved in sabotage in Canada; activities directed against a close ally like the United States are treated on exactly the same plane as activities directed toward the Government of Albania.

Many wise individuals have been involved in drafting the Official Secrets Act, the Cabinet Memorandum of 1975 and the Criminal Code, and of course these words have never been employed before. One would wonder why it is now necessary to use extraordinarily vague words, words which would give the force a totally open-ended mandate.

The definition of "threats to the security of Canada" in paragraph (b), involving foreign influenced activities has to be one of the most glaring examples of vague or imprecise drafting that this country has ever seen. Obviously, "foreign influenced activities" can include almost any activity outside of Canada. The words "clandestine or deceptive or involve a threat to any person" are similarly vague. It does not specify a threat of physical harm or injury to any person. And the phrases "detrimental to the interests of Canada" and "or involve a threat to any person" could well be interpreted as economic competition.

In dealing with this remarkable phrase, "detrimental to the interest of any state associated with Canada", we think that there should be some higher threshold test than merely the

*[Traduction]*

corriger dans l'intérêt national en intégrant ce genre de formulation au projet de loi, parce que ces textes sont de toute évidence bien plus précis et qu'ils prévoient des limites beaucoup plus nettes au genre de menace qui nous inquiètent.

A la page 12, nous faisons état des inquiétudes que nous cause l'article 2, celui des définitions. L'article, comme vous le savez, est d'importance absolument fondamentale parce que c'est là qu'on y trouve la définition de "menaces envers la sécurité nationale" qui, par le truchement de l'article 14 déclenche les pouvoirs extraordinaires prévus dans la Partie II du projet de loi, notamment les articles 22 à 24 inclusivement.

Je sais que vous avez déjà consacré un certain temps à l'étude de l'alinéa a) de la définition qui stipule:

a) l'espionnage et le sabotage contre le Canada ou un état allié ou associé avec lui et les activités qui visent à les favoriser—

On a déjà demandé que signifie l'expression «un état allié ou associé du Canada»?

Comme on l'a fait remarquer au cours de vos audiences, cela n'a pas vraiment de sens concret. C'est assez vague pour englober virtuellement tous les pays du monde.

Encore une fois, comme nous le faisons remarquer, nous sommes tous d'accord que l'espionnage ou le sabotage contre le Canada sont des menaces envers la sécurité du pays. Il n'y a aucun désaccord sur cette question. Encore une fois, comme nous le faisons remarquer, le projet de loi fait que l'espionnage contre l'Union soviétique est une menace envers la sécurité du Canada. Il est quelque peu ridicule, à notre avis, de traiter toutes ces activités de la même façon.

Les activités des Canadiens qui aident les noirs de l'Afrique du Sud à obtenir des renseignements sur les affaires économiques de ce pays seraient autant une menace envers le Canada que des personnes qui feraient du sabotage ici. Les activités touchant un allié comme les États-Unis sont exactement sur le même pied que celles touchant le gouvernement de l'Albanie.

Bien des personnes avisées ont participé à la rédaction de la Loi sur les secrets officiels, du mémoire du Cabinet de 1975 et du Code criminel et il va de soi que ces mots n'ont jamais été employés auparavant. On se demande pourquoi il faut maintenant utiliser des mots extrêmement vagues, des mots qui donneraient au Service un mandat absolument illimité.

La définition de «menaces envers la sécurité du Canada» que l'on trouve à l'alinéa b) au sujet des activités d'origines étrangères est l'un des exemples les plus frappants que le pays ait jamais connu en matière de texte vague et imprécis. Il va de soi que l'expression «activités d'origines étrangères» peut comprendre à peu près toutes les activités ayant lieu à l'extérieur du Canada. Les mots «clandestines ou trompeuses qui comportent des menaces envers qui que ce soit» sont aussi vagues. Ils ne précisent pas s'il y a une menace de blessures corporelles ou de torts à qui que ce soit. Et les expressions «préjudiciable aux intérêts du Canada» et «qui comportent des menaces à qui que ce soit» pourraient s'appliquer à la concurrence économique.

Quant à l'expression remarquable «préjudiciables aux intérêts des états alliés ou associés au Canada», nous pensons que nous devrions chercher un critère plus élevé en déterminant

## [Text]

self-defined interest of each and every country in the world in order to trigger these remarkable powers.

We go on to point out the lack of precision. For example, if "interest" is intended to mean "national security interest", then the statute should say so.

On page 14, we refer to the Solicitor General's rationale for this provision. We simply point out that the activities that they are concerned about are already offences under the Criminal Code or are caught by the Official Secrets Act. I will be very happy to come back to any of these sections.

Paragraph (c) of this very vital definition raises the problem that they treat unequal activities equally. Activities directed towards the use of violence to overthrow the government of Canada are treated identically to the admittedly controversial decision of the World Council of Churches to make a financial contribution to an African liberation group apparently associated with military activity in Africa.

We point out how this provision goes much further than the McDonald Commission recommendation in this regard, which is set out on page 15 of the brief. It is much broader.

There has already been some discussion on paragraph (d) and specifically the portion reading:

—ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada.

Subsection 16(3), paragraph (c), of the Official Secrets Act, which is set out on page 16 of our brief, reads:

(c) activities directed toward accomplishing governmental change within Canada or elsewhere by force or violence or any criminal means;

Surely, this is what we should be talking about.

I was very interested in some of the very pertinent and important comments about how ordinary rational democratic activity which is intended to change a government or even to change the nature of the Constitution could fall within this democratic system.

Again I refer to Professor Russell's submission, at page 16, where he points out that this appears to bring under the scope of security intelligence surveillance groups that are committed to the liberal democratic process.

Senator Godfrey pointed out that a separatist party in Québec could fall within this. I make some reference to the fact that many of my good friends in the opposition parties in Ontario have been trying to overthrow our government for some 40 years, and they have used very similar language about overthrowing that government. Despite their lack of political wisdom, perhaps, I think it is an activity that is generally understood.

I was certainly amused by Senator Balfour's remarks to the effect that he had been spending most of his adult life trying to

## [Traduction]

l'intérêt précis de chaque pays du monde permettant de déclencher ces remarquables pouvoirs.

Nous dénonçons ensuite le manque de précision. Par exemple, si les «intérêts» signifient les «intérêts de la sécurité nationale», la loi devrait le préciser.

A la page 16, nous commentons les raisons que donne le ministère du Solliciteur général pour justifier cette disposition. Nous signalons simplement que les activités dont il s'inquiète sont déjà des crimes selon le Code criminel ou aux termes de la Loi sur les secrets officiels. Je serais très heureux de revenir à l'un ou l'autre de ces articles.

L'alinéa c) de cette définition d'importance vitale soulève le problème du traitement égal d'activités qui ne sont pas semblables. On y traite des activités qui visent à favoriser l'usage de la violence en vue de renverser le gouvernement du Canada de la même façon que la décision plutôt controversée du Conseil national des églises de fournir un apport financier à un groupe de libération africain qui est lié à une activité militaire en Afrique.

Nous soulignons que cette disposition va beaucoup plus loin que la recommandation de la Commission McDonald à ce sujet, disposition qui se trouve à la page 19 du mémoire. Celle du projet de loi est beaucoup plus large.

On a déjà quelque peu discuté de l'alinéa d) et plus particulièrement de la partie suivante:

... vise à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement.

L'alinéa c) du paragraphe 16(3) de la Loi sur les secrets officiels se lit comme suit:

(c) les activités qui visent à réaliser un changement du gouvernement au Canada ou ailleurs par l'usage de la force, de la violence ou de tout moyen criminel...

Il est certain que c'est de cela que nous devrions parler.

J'ai trouvé des intéressants quelques uns des commentaires pertinents et importants qui ont été faits pour démontrer comment une activité démocratique ordinaire et raisonnable visant à apporter un changement de gouvernement ou même à changer la nature de la Constitution pourrait se situer à l'intérieur de ce régime démocratique.

Je reviens encore une fois au mémoire de M. Russell, à la page 20, où il fait remarquer que cette définition semble vouloir placer sous la surveillance du renseignement de sécurité les groupes qui sont dévoués au processus libéral démocratique.

Le sénateur Godfrey a fait remarquer qu'un parti séparatiste du Québec pourrait être visé par cette définition. Je mentionne qu'un grand nombre de mes bons amis des partis de l'opposition de l'Ontario essaient de renverser notre gouvernement depuis à peu près 40 ans, et qu'ils utilisent des formules très semblables quand il parlent de le faire. Malgré leur manque de sagacité politique, peut-être, je pense que c'est une activité généralement comprise.

J'ai trouvé les propos du sénateur Balfour très amusants quand il a dit qu'il avait passé la plus grande partie de sa vie



## [Text]

overthrow the Government of Canada. And, as our brief points out, there are undoubtedly some unwise individuals who would like to abolish the Senate.

All these people would be caught up in this totally open-ended definition.

A good deal of the defence on this legislation appears to be related to subclause 14(3), which states:

(3) Nothing in this Act authorizes the Service to investigate the affairs or activities of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent.

We will come back to that because of the importance that has been placed on this subclause by the proponents of the legislation. It is our respectful submission that this provision in no way limits or clarifies the definitions in clause 2 of "threats to national security". If it is intended to limit the definition of "threats to national security", we suggest that the only place to do that is in the definition of "threats to national security".

While subclause 14(3) may very well express a nice sentiment, in our view, and in the view of the senior law officers of the Crown of Ontario, it is not couched in such a way that its provisions have any legal effect at all.

I think it is also important to note that although nothing in the bill authorizes the service to do those things, absolutely nothing in the bill prohibits the service from doing them. It is interesting that, at the very least, the provision would not even be phrased as a prohibition.

This is a legal issue, an issue about which lawyers may disagree—as occasionally lawyers do. It is our view that, under the definition of "threats to national security" in this bill, many forms of what are now legal activities could, *prima facie*, become unlawful. It is our view that what would normally be considered lawful activity, if it is regarded as a threat to national security, could well be interpreted under this provision as being unlawful.

We make the comment, simply, that subclause 14(3) and the definition of national security in clause 2 chase each other through the statute in a perfect circle, like a snake trying to swallow his tail—and with equal success.

For example, the Cruise Missile protest group that is out on the front lawn of Parliament Hill, if it is there without the expressed permission of the Speaker of the House, may well be breaching some minor law. It may be a very minor infraction that it is committing, but if it is committing that minor infraction that automatically, as Professor Russell points out, excludes the members of that group from any protection which may be thought to be given to those engaging in lawful advocacy, protest or dissent. It could even be a breach of a municipal by-law that could result in that exclusion.

Summing up with respect to these very important definitions—and we use some fairly strong language—it is our view

## [Traduction]

d'adulte à essayer de renverser le gouvernement du Canada et comme on le mentionne dans notre mémoire, il existe sans aucun doute certaines personnes mal avisées qui aimeraient abolir le Sénat.

Toutes ces personnes seraient visées par cette définition sans limite.

Une bonne part de la défense de cette disposition semble reposer sur le paragraphe 14(3), qui stipule:

(3) La présente loi n'autorise pas le Service à enquêter sur une personne ou sur un groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation de désaccord.

Nous reviendrons à ce paragraphe parce que les tenants du projet de loi lui ont accordé trop d'importance. Nous prétendons respectueusement que cette disposition ne limite ni n'éclaircit les définitions de «menaces envers la sécurité nationale» de l'article 2. Si l'on veut restreindre le sens de la définition de «menaces envers la sécurité nationale», nous prétendons qu'on ne pourrait le faire que dans la définition d'une «menace envers la sécurité nationale».

Bien que les dispositions du paragraphe 14(3) expriment un sentiment généreux, elles ne sont pas rédigées de façon à avoir un effet légal.

Il est aussi important de souligner, je pense, que si rien dans le projet de loi n'autorise le Service à poser ces gestes, il n'y a rien non plus que le lui interdise. Il est intéressant de noter, du moins, que la disposition n'est même pas rédigée dans les termes d'une interdiction.

C'est là une question juridique, une question sur laquelle les juristes ne s'entendent peut-être pas—comme cela leur arrive parfois. A notre point de vue, selon la définition de «menaces envers la sécurité nationale» du projet de loi, bien des formes d'activités licites à l'heure actuelle deviendraient illégales de prime abord. A notre point de vue, si une activité normalement considérée licite était vue comme une menace envers la sécurité nationale, elle pourrait bien être interprétée comme illicite aux termes de cette disposition.

Nous ajoutons que le paragraphe 14(3) et la définition de sécurité nationale donnée dans l'article 2 forment un cercle vicieux.

Par exemple, le groupe de manifestants contre les missiles de croisière qui se trouvent sur la colline du Parlement, peut bien enfreindre une loi mineure si le groupe n'a pas obtenu la permission expresse du président de la Chambre. Il se peut bien qu'il commette une infraction très mineure, et ce faisant, comme M. Russell l'a fait remarquer, les membres de ce groupe perdent tout droit à la protection qu'on penserait accorder à ceux qui participent à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation de désaccord. Il se pourrait même qu'une infraction a une loi municipale puisse entraîner cette exclusion.

En résumé, pour ce qui est de ces définitions très importantes—et nous utilisons des termes assez forts—nous trouvons

## [Text]

that the definitions are not only sloppy, vague and unreasonable, they are also extremely dangerous in that they target, as so-called threats to national security, a vast range of lawful and legitimate activities.

The mandate, of course, given to the security service through the definition clause of this bill is expanded by a number of other provisions of the bill, including clause 14, with which you are well familiar. I need not repeat the whole clause, other than to say that subclause 14(2) is one of the most troublesome, in our view. It states:

(2) Nothing in this Act restricts the Service from remaining informed about the political, economic and social environment within Canada and matters affecting that environment.

I know of nothing in any act which restricts any person in this country from remaining informed about the political, economic and social environment within Canada and matters affecting the environment. So, why was it necessary?

I was rather puzzled by a comment made by the Solicitor General, when asked about this, as set out on page 110 of *Hansard*, where he states that, in his view, this "does not justify investigations". He referred particularly to subclause 14(2) dealing with the matter of being informed about the political, economic and social environment and then stated, to use his words, that "this does not justify investigations".

Unfortunately, while it may not justify investigations in his mind, that is not what the bill states. The bill, in clause 22, provides for warrants to enable the service to perform its duties and functions under the proposed act. This is a perfect example of the roadway to somewhere being paved with good intentions.

The Solicitor General said that it was not his intention to justify any investigations, but simply to be the recipient of information. Yet, if one reads clause 22, it is clear that the service can obtain warrants for that particular purpose.

It is incredible to me that, after all of these months of deliberation, the government would make available to the agency for this function all the intrusive techniques of wiretapping and searches.

So, I simply invite you once again to look at subclause 14(2) and clause 22.

The McDonald Commission pointed out the danger of an overreach of security investigation. It examined in great detail the persons, events and activities that had been the object of security service investigation, and expressed the relative ease with which Members of Parliament could end up in files.

On pages 23 and 24, we set out the recommendations of the McDonald Commission—which I do not need to take the time of the committee to read now.

Mr. Ted Finn, in what was, admittedly, a very articulate presentation—I was very impressed by the articulateness of his presentation—glossed over, in my respectful view, a good deal

## [Traduction]

que les définitions sont non seulement bâclées, vagues et déraisonnables, mais qu'elles sont aussi extrêmement dangereuses parce qu'elles semblent désigner comme des menaces envers la sécurité nationale un vaste éventail d'activités licites et légitimes.

Le mandat confié au Service de sécurité selon les articles de définition de ce projet de loi est élargi grâce à un certain nombre d'autres dispositions, notamment l'article 14 que vous connaissez très bien. Je n'ai pas à le répéter en entier sinon pour dire que le paragraphe 14(2) est l'un des plus inquiétants, à notre avis. Il stipule:

(2) La présente loi n'a pas pour effet d'empêcher le Service de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada et des événements qui peuvent influencer sur celle-ci.

Je n'ai jamais entendu parler d'une loi qui empêche qui que ce soit au Canada de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du pays et des événements qui peuvent influencer sur celle-ci. Ainsi donc, pourquoi ce paragraphe?

Je suis resté assez perplexe devant un commentaire que le Solliciteur général a fait quand on l'a interrogé sur ce paragraphe: comme on peut le voir à la page 110 du *Hansard*, il a répondu qu'à son point de vue cela «ne justifiait pas d'enquêtes.» Il voulait précisément parler du paragraphe 14(2) où il est question de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale et il a ensuite déclaré, pour citer ses paroles que cela «ne justifiait pas d'enquêtes».

Malheureusement, même si cela ne justifie peut-être pas d'enquêtes à son point de vue, ce n'est pas ce que le projet de loi stipule. L'article 22 prévoit des mandats permettant au Service d'exécuter les fonctions que lui confèrent le projet de loi. C'est là le parfait exemple du chemin de quelque part pavé de bonnes intentions.

Le Solliciteur général a dit qu'il n'avait pas l'intention de justifier des enquêtes mais seulement d'être le receveur des renseignements. Pourtant, si on lit attentivement l'article 22, il est bien évident que le Service peut obtenir des mandats à cette fin.

Il me paraît incroyable qu'après tous ces mois de délibérations, le gouvernement mette à la disposition de l'organisme chargé de cette fonction toutes les techniques d'intrusion, d'interception de communications et de recherches.

Je vous invite donc simplement, encore une fois, à bien examiner le paragraphe 14(2) et l'article 22.

La Commission McDonald a souligné le danger d'aller trop loin dans les enquêtes de sécurité. Elle a examiné en détails les personnes, les événements et les activités qui font l'objet d'une enquête du Service de sécurité et s'est étonné de la facilité avec laquelle les députés pourraient se retrouver fichés.

Aux pages 30 à 33, nous avons repris les recommandations de la Commission McDonald, recommandations que je ne lirai pas maintenant pour ne pas faire perdre de temps au Comité.

M. Ted Finn, qui a fait un exposé très cohérent, nous le reconnaissons—j'ai été très impressionné par la logique de son exposé—a maquillé, à mon humble point de vue, une bonne



*[Text]*

of what are the significant differences between the recommendations of the McDonald Commission and what is contained in this legislation. The suggestion that there is an effort to adopt most of the important recommendations of the McDonald Commission, in our respectful view, simply is not borne out by the facts. If you look at the recommendations of the McDonald Commission, you will see that it has been very strongly emphasized that a security force should not even open and maintain a file, let alone indulge in these other very intrusive activities, unless there is ministerial approval for a full investigation; and of course McDonald makes it clear throughout that the agency's work should be "limited to what is strictly necessary for the purpose of protecting the security of Canada".

It is our respectful submission that this legislation, in very fundamental ways, rejects most of the important recommendations of the McDonald Commission, and for the defenders of the legislation to suggest that they have tried to honour the spirit of the McDonald recommendations is rather ludicrous, because the discrepancies—and you will have time to examine them in detail—are very, very significant.

Why the government would choose to ignore the significant recommendations of one of the most lengthy and costly royal commissions in the history of our nation is somewhat of a puzzle to us.

We recognize the need for giving the men and women of the security agency the necessary powers, recognizing the fact that they will be performing a difficult and sensitive task. McDonald also endorsed the need for that. But, again, as I pointed out already—and I think it bears repeating and repeating—because of the very nature of their work, most of it taking place in secret, only rarely will the exercise of their powers be tested in a court of law or viewed in any public forum.

As a result, as we set out at the top of page 6, the powers and safeguards which Parliament enacts at the outset will, to a great extent, determine the quality of liberty in this country for years to come. Again on page 26, we outline the specific powers given to the force in relation to intrusive surveillance, and they include intercepting communications, obtaining virtually any information they want, and virtually entering anywhere they want.

Our position is that, given a properly defined mandate for the force and the necessarily tight linkage between the mandate and the powers, plus strict safeguards and adequate accountability, these very broad powers which we have outlined can be defended as necessary to protect the security of Canada. We accept that fact. But it is the absence of these four critical protections—not total absence, but for all practical purposes, the very significant absence of these four critical protections—which does cause us as Attorneys Gen grave concern.

When the legislation is examined for safeguards, virtually none are to be found. It is true that a judicial warrant is

*[Traduction]*

partie des différences appréciables qui existent entre les recommandations de la Commission McDonald et ce que prévoit ce projet de loi. Nous prétendons respectueusement que l'affirmation selon laquelle on se serait efforcé d'adopter la plupart des recommandations importantes de la Commission McDonald n'est tout simplement pas corroborée par les faits. Si vous regardez les recommandations de la Commission McDonald, vous noterez qu'elle a très fortement insisté pour faire valoir qu'un organisme de sécurité ne devrait même pas ouvrir ni tenir un dossier, et encore moins se livrer à ces autres activités qui constituent de graves intrusions, sans que le ministre n'ait approuvé une enquête complète; et la Commission précise bien que le travail du service devrait se «limiter à ce qui est strictement nécessaire pour protéger la sécurité du Canada».

Nous prétendons respectueusement que ce projet de loi rejette, de manière très fondamentale, la plupart des recommandations importantes de la Commission McDonald et qu'il est plutôt grotesque de la part des défenseurs du projet de loi de prétendre qu'ils ont essayé de respecter l'esprit des recommandations de la Commission McDonald, parce que les différences—et vous aurez le temps de les examiner en détails—sont très, très appréciables.

Nous avons du mal à comprendre que le gouvernement fédéral ne tienne pas compte des recommandations importantes de l'une des commissions royales les plus coûteuses et les plus longues de notre histoire.

Nous reconnaissons qu'il faut donner aux hommes et aux femmes d'un organisme de sécurité les pouvoirs nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, car ils devront remplir une tâche difficile et délicate. La Commission McDonald l'a également reconnu. Cependant, encore une fois, comme je l'ai déjà fait remarquer—et je pense qu'on ne le répètera jamais assez—de la nature même de leur travail, ils accompliront la plus grande partie de leur tâche dans le secret, et ce n'est que rarement que l'exercice de leurs pouvoirs sera éprouvé par un tribunal ou examiné par le public.

Par conséquent, comme nous le mentionnons à la page 35, les pouvoirs et les garanties que le Parlement inclue dans la loi détermineront, au départ, la qualité de la liberté pendant des années à venir. Plus loin, à la page 36, nous énonçons les pouvoirs particuliers donnés au Service en matière de surveillance «intrusive», notamment celui d'intercepter des communications, d'obtenir pratiquement n'importe quel renseignement et d'avoir accès, à toute fin pratique, à n'importe quel lieu.

Nous adoptons comme position qu'on pourrait défendre les vastes pouvoirs énoncés comme étant nécessaires à la protection de la sécurité du Canada, si on déterminait un mandat bien défini, si on imposait un lien bien étroit entre le mandat et les pouvoirs et si l'on exigeait des garanties strictes ainsi que des éléments d'imputabilité. Nous acceptons ce fait. Mais c'est l'absence de ces quatre protections d'importance critique—non pas l'absence totale, mais une absence très considérable, à toutes fins pratiques—que les procureurs généraux trouvent très inquiétante.

Quand on cherche des garanties dans le projet de loi, on n'en trouve presque aucune. Il est vrai qu'un mandat judiciaire est

*[Text]*

required; but, again, the judiciary is not given any meaningful legal standard against which to assess applications.

I know there has been some debate in the committee, Mr. Chairman, in relation to regulations that will be passed in order to give the judiciary greater guidance, and many of you are much more expert in relation to the controversy surrounding governing by statute or by regulation. It seems to me that when you are dealing with powers that are so broad, so open-ended and have such a great potential to interfere with the lives of individual Canadians, the criteria should be set out in legislation and not left simply to be handled by Order in Council.

Under the wiretap legislation, for example, which was passed in 1974, no government would have seriously contemplated providing the safeguards by way of regulation. Yet, this is what is contemplated under this bill.

We know that some secrecy in these matters is necessary, but the only legal standard in the legislation for the issuance of intrusive surveillance warrants, as you know, is that they are required to enable the service to perform its duties and functions under the proposed act.

That makes it very difficult for a judge to make a decision as to whether basic rights should be interfered with. Again, I invite you to compare this legislation with the legislation which provided for the wiretap provisions of the Criminal Code.

The government, in all of this, has ignored the recommendation of the McDonald Commission that there be a limiting or ladder approach to the degree of intrusion. Surely there should be some relationship between the degree of intrusion and the nature of the evil that is sought to be opposed. A sensible approach—or a ladder approach, as McDonald recommended—has obviously been completely rejected.

We are concerned about the lack of time limits—and I know there has already been some discussion about that with respect to the issuing of the warrants. Also, we think there should be some notice provisions. I should point out that this latter point was not made in our brief, through inadvertent omission.

We recognize that there may be many cases—even the majority of cases—where it would not be in the interest of national security to give notice to the object of this type of surveillance. Obviously, if the person is a foreign agent there may be very good reason why that individual should not receive notice. We recognize that.

In fact in perhaps the great majority of cases there should be the absence of notice. But I can tell you that, in relation to wiretaps, the fact that notice has to be given at some time does provide for a greater level of accountability. For the service to be told that under no circumstances need they ever give notice, notwithstanding the incredibly wide powers of intrusion, I think is a very disturbing proposition.

*[Traduction]*

requis, mais là encore les juges n'auront pas de normes juridiques satisfaisantes en fonction desquelles ils pourraient évaluer les demandes.

Je sais, monsieur le président, qu'on a débattu au Comité du règlement qui sera adopté pour donner plus de d'instructions aux juges, et beaucoup d'entre vous connaissent mieux que moi la controverse entourant la question de gouverner par l'adoption de lois ou par voie de règlement. IL me semble que lorsqu'il s'agit de pouvoirs aussi étendus et illimités qui risquent autant de porter atteinte à la vie privée des Canadiens que les critères devraient être établis dans la loi et qu'on ne devrait pas les laisser établir simplement par décret du Conseil.

Par exemple, lorsque la loi sur l'écoute électronique a été adoptée en 1974, aucun gouvernement n'avait sérieusement envisagé d'assurer des mesures de protection par voie de règlement. Cependant, c'est ce qui est envisagé dans ce projet de loi.

Nous savons que ces questions doivent rester secrètes dans une certaine mesure, mais comme vous le savez, la seule norme juridique du projet de loi relativement à l'obtention d'un mandat de surveillance intrusive est qu'il soit nécessaire pour permettre au Service d'exécuter les fonctions que lui confère la présente loi.

Cela rend la décision du juge très difficile quand il s'agit de déterminer si on doit porter atteinte aux droits fondamentaux. Encore une fois, je vous invite à comparer cette mesure avec les dispositions du Code criminel relatives à l'écoute électronique.

Dans tout cela, le gouvernement n'a pas tenu compte de la recommandation de la Commission McDonald selon laquelle on limiterait la mesure d'intrusion. Il devrait certainement exister une relation entre le degré d'intrusion et la nature du danger que l'on veut contrer. Il est bien évident qu'on a rejeté entièrement cette démarche rationnelle—ou une démarche par échelon, comme la Commission McDonald l'avait recommandé.

Nous nous inquiétons de l'absence de limites de temps—et je sais qu'il en a déjà été question lorsqu'on a abordé la question de l'octroi de mandats. Nous pensons aussi qu'on aurait dû prévoir des dispositions concernant les avis. Je devrais signaler qu'on a oublié, par inadvertance, de mentionner cette question dans notre mémoire.

Nous reconnaissons que dans bien des cas, même la majorité, il ne serait dans l'intérêt de la sécurité nationale d'aviser une personne qu'elle fait l'objet de ce genre de surveillance. Il va de soi que si la personne surveillée est un agent étranger, il peut y avoir d'excellentes raisons de ne pas l'en aviser, nous le reconnaissons.

En fait, il ne devrait peut-être pas y avoir d'avis dans la grande majorité des cas. Je peux vous dire à propos de l'écoute électronique que l'obligation d'en donner avis à un moment donné assure un meilleur niveau d'obligation de rendre des comptes. Je trouve très inquiétant que le Service ne soit en aucun cas obligé de donner un avis, malgré les pouvoirs d'intrusion incroyablement étendus qu'on lui donne.



*[Text]*

I think at the very least some judicial consideration should be given as to whether it is in the national interest not to give notice. If the powers are exercised wisely, I readily agree that in the great majority of cases there would be a waiver of notice by the judiciary. But surely, if we are going to maintain any minimal amount of accountability—which is so absent under this proposed legislation—there should be at least some obligation on the part of the service to satisfy a Federal Court judge that it would not be in the national interest to give notice of a given intrusion. That, in our view, given our experience with the wiretap legislation, would, at the very least, provide a greater sense of discipline in relation to obtaining these warrants.

We also talk about there being no duty to make a return to the issuing justice of the item seized. We think that, under judicial control, there should be some report to the judiciary as to what is seized under any of these warrants. Such a duty would provide the justice with some assurance that the warrant is not being abused.

We go on in the brief to talk about additional safeguards. We make the point that in Ontario, with respect to warrants for interceptions, the legislation provides that except in emergency situations it must be done by a law officer of the Crown, although police officers can be used in emergency situations.

We have never used a police officer in an emergency situation, because we think it is very important that there should be some objective screening. Many applications, to my own knowledge, have been brought forward for interceptions by well-intended and conscientious police officers which have simply been rejected by our lawyers as not being sufficient to warrant that type of interception. We think that type of screening, carried out by someone who does not have a vested interest in the investigation, is necessary.

Obviously, for someone who has taken an active part in the investigation to approach a judge for authorization for a warrant constitutes a real danger, in any human system, of lack of objectivity. I think the legislation could well contemplate some other person—preferably somebody with legal training—making the application, thereby ensuring a reasonable degree of screening.

On pages 31 and 32 I outline a number of our concerns with respect to the provisions for obtaining these warrants. I have touched on two or three of them. We start off, of course, with our concern that the responsible minister may not even be aware of the conduct of the service.

As I understand it, in the United States the FBI, after some of the unhappy occurrences down there, cannot obtain any similar type of warrant without the direct permission of the Attorney Gen of the United States. This accountability—which a lot of people said would be a great problem—has improved the system immeasurably.

*[Traduction]*

Je pense que le juge devrait tout au moins considérer s'il est dans l'intérêt national de ne pas donner d'avis. Si les pouvoirs sont exercés intelligemment, je reconnais volontiers que le juge dispenserait le Service de l'obligation de donner un avis dans la grande majorité des cas. Mais il est certain que si nous voulons conserver un minimum d'obligation de rendre des comptes—obligation qui brille par son absence dans ce projet de loi—le Service devrait au moins être tenu dans une certaine mesure de démontrer à un juge de la Cour fédérale qu'il ne serait pas dans l'intérêt national de donner avis d'une intrusion donnée. Cette façon de procéder aurait l'avantage à notre avis, d'après notre expérience de la loi sur l'écoute électronique, d'assurer au moins un plus grand sens de la discipline en ce qui concerne l'obtention de ces mandats.

Nous mentionnons aussi que le projet de loi ne stipule pas la remise au juge des articles saisis. Nous pensons qu'aux termes d'un contrôle judiciaire on devrait faire rapport au juge de ce qui a été saisi dans l'exécution de chacun de ses mandats. Une telle obligation assurerait le juge, dans une certaine mesure, qu'on ne fait pas un usage abusif de son mandat.

Nous abordons plus loin dans le mémoire d'autres mesures de protection supplémentaires. Nous faisons remarquer qu'en Ontario, pour ce qui est des mandats d'interception de communications, la loi prévoit que sauf dans les cas d'urgence, la demande doit être faite par un conseiller juridique de la Couronne, bien que les agents de police puissent suppléer en cas d'urgence.

Nous ne nous sommes jamais servi d'agents de police dans un cas d'urgence, parce que nous pensons qu'il est très important qu'il y ait un certain filtrage objectif. À ma connaissance, bien des demandes d'interception ont été présentées par des agents de police consciencieux et bien intentionnés et nos avocats les ont rejetées parce que les raisons invoquées n'étaient pas suffisantes pour justifier ce genre d'interception. Nous croyons qu'il est nécessaire de prévoir un filtrage de ce genre, assuré par quelqu'un qui ne soit pas intéressé dans l'enquête.

Il va de soi que si c'est une personne ayant participé activement à l'enquête qui demande à un juge de lui accorder un mandat qu'il y a vraiment un grand risque de manque d'objectivité, comme dans tout système humain. Je pense que la loi pourrait bien prévoir que ce soit une autre personne—de préférence quelqu'un ayant une formation juridique—qui présente la demande, ce qui assurerait un degré raisonnable de filtrage.

Aux pages 42 à 44 je fais état de certaines inquiétudes que suscitent pour nous les dispositions relatives à l'obtention de ces mandats. J'en ai déjà mentionnées deux ou trois en passant. Nous commençons bien sûr par le fait que le ministre responsable risque de n'être même pas au courant de la conduite du service.

D'après ce que je peux comprendre, le FBI américain, suite à quelques incidents malheureux survenus là-bas, ne peut obtenir aucun mandat du même genre sans la permission directe du procureur général des États-Unis. Cette obligation de rendre des comptes—dont bien des gens avaient dit qu'elle

## [Text]

We go on to talk about the lack of public scrutiny, the fact that the application will be made in private, and the very vague criteria that are envisaged for the obtaining of some of these warrants.

I hope that serious consideration will be given to the principles that we outline on pages 32 and 33 of the submission.

The next item I wish to deal with—and I will do so very briefly, because I appreciate that you have already had significant discussions on this—is ministerial accountability.

Mr. Kaplan, at page 87 of the proceedings of the committee, makes a very important statement of principle, which I accept in its entirety. It is as follows:

Such control depends on the basic principles of parliamentary government, the most important of which is the personal responsibility of ministers.

Having made that statement—with which I totally concur—he is then supporting legislation which removes this accountability.

The suggestion is that this is done for a very good purpose—and, again, I am not questioning anybody's motives—that being to remove the possibility or even the appearance of improper political influence. Under our system, given that we will have the review committee, the inspector general, and so on, not to mention senior members of the police force, any improper political interference that might occur would surely come to the attention of some responsible person, who would in turn bring it to the attention of the Prime Minister, perhaps. It is very difficult for me, having been a minister of the provincial Crown for some eight years, to envisage that there could be improper political interference in this area without it coming to the attention of a number of people.

The danger is always there, of course, but I suggest that it is minimal. And when one compares that minimal danger with the fundamental importance of ministerial accountability to Parliament, surely one should opt in favour of ministerial accountability.

I need hardly point out that it was the reluctance of the federal government to accept accountability—I say this with respect; I realize it is a complex and difficult area—it was the reluctance of the federal Cabinet to accept accountability in the late 1960s and early 1970s that created enormous problems for the RCMP.

Professor Russell talks about this whole problem of "hear no evil, see no evil, speak no evil" approach; the fact that the Prime Minister of Canada was unable to account to Parliament for some of the activities of the RCMP because, it would appear, they felt they should take a "hands-off" attitude.

Yet, we are told by Mr. Finn that one of the differences between a law enforcement agency and a security agency is

## [Traduction]

serait une grande source de problèmes, a énormément amélioré le système.

Nous abordons ensuite la question du manque d'examen public, le fait que la demande serait faite en privé et que les critères prévus pour l'obtention de certains de ces mandats sont très vagues.

J'espère qu'on étudiera sérieusement les principes que nous énonçons aux pages 42, 43 et 44 du mémoire.

La prochaine question que je voudrais aborder—ce que je ferai très brièvement, car je me rends compte que vous en avez déjà assez longuement discuté—est celle de l'obligation du ministre de rendre des comptes.

Comme on peut le voir à la page 87 du compte rendu des travaux du Comité, M. Kaplan a fait un énoncé de principe très important, énoncé que j'accepte intégralement. Le voici:

Un tel contrôle dépend des principes fondamentaux du gouvernement parlementaire, le plus important étant la responsabilité personnelle des ministres.

Après avoir fait cette déclaration—avec laquelle je suis totalement d'accord—il appuie un projet de loi qui le libère de cette obligation de rendre des comptes.

On prétend que cela est fait dans un but très louable—et encore une fois, je ne mets pas en doute les motifs de qui que ce soit—c'est-à-dire l'élimination de toute possibilité ou apparence d'influence politique irrégulière. Selon notre régime, étant donné que nous aurons un comité de surveillance, l'inspecteur général et ainsi de suite, sans parler des cadres du corps de police, toutes les ingérences politiques indues seraient certainement signalées à une personne responsable qui la signalerait à son tour au premier ministre, peut-être. Il n'est très difficile, pour avoir été ministre de la Couronne d'une province pendant quelque huit ans, d'imaginer qu'il puisse y avoir ingérence politique indue dans ce domaine sans que ce soit signalé à un certain nombre de personnes.

Le danger est toujours là, bien sûr, mais je prétends qu'il est minime, et si on le compare à l'importance fondamentale de l'obligation d'un ministre de rendre des comptes au Parlement, on doit certainement choisir la responsabilité ministérielle.

Je n'ai pas vraiment à vous rappeler que c'est parce que le gouvernement fédéral se refusait à accepter l'obligation de rendre des comptes—je dis cela respectueusement; je me rends compte que c'est un domaine complexe et difficile—que c'est le peu d'empressement que le Cabinet fédéral a montré à accepter l'obligation de rendre des comptes à la fin des années '60 et au début des '70 qui a créé d'énormes problèmes à la GRC.

Le professeur Russell commente tout le problème que pose cette attitude qui consiste à ne rien entendre, à ne rien voir, à ne rien dire: le fait que le Premier ministre du Canada ne pouvait rendre compte au Parlement de certaines activités de la GRC parce qu'il semblerait qu'on a estimé qu'il fallait adopter une attitude «détachée».

Pourtant M. Finn nous dit que l'une des différences entre un organisme de l'administration de la loi et un organisme de



## [Text]

that there has to be a much more "hands-on" attitude in controlling the activities of a security agency.

That is contained in Mr. Finn's testimony. On the one hand it has to be a "hands-on" attitude, and on the other the legislation removes the Solicitor General's hands.

It is a very, very curious approach. The structure of having a review committee and an inspector general has some considerable merit; but, again, I am concerned about the lack of any direction in the legislation specifying the type of information to be contained in the reports of the director to the minister or, indeed, with respect to the certificates.

I think you have been told that this is a matter that will be dealt with by regulation. To me, it is so important to the principle of ministerial accountability it should be considered as part of the legislation itself.

At page 37 of the brief we quote Professor Russell's point—and he refers to it as a "glaring exception"—that neither the inspector general nor the review committee will have access to confidences of the Queen's Privy Council for Canada—or, as Professor Russell states, "in plain English, Cabinet secrets".

a) Professor Russell then goes on to say:

The sheer arrogance of this provision is simply numbing. Bear in mind that the Cabinet documents in question are those under the control of the service and that the individuals who apparently are not sufficiently trustworthy to examine these documents are appointed by the government and three of them are themselves members of the Queen's Privy Council. A government that is itself so distrustful is not entitled to the trust that this legislation demands from the people it represents.

Professor Russell has expressed it much more effectively than I could.

The suggestion that there may be a Cabinet document setting out some policy for the security force, a document on which the director and his colleagues are acting, not being available to the review committee or the inspector general is mind-boggling.

We are concerned that in the preparation of his reports, the inspector general is bound by all security requirements applicable to employees of the agency. The members of the review committee are similarly bound.

I have tried to imagine what end up in the minister's hands or end up in Parliament.

I am reminded of a distinguished member of the New Brunswick Legislature who, because he tended to use some very choice language, had to have his speeches screened by the Premier's office beforehand, with the result that all that was left of his speeches was a whole bunch of blankety-blank "ands", "buts", and "ors".

I realize that this is a far-fetched analogy, but when one looks at all of the secrecy, one suspects that what might end up in Parliament is a document which is largely comprised of "ands", "buts" and "ors".

## [Traduction]

sécurité est une attitude beaucoup plus «rapprochée» dans le contrôle d'un organisme de sécurité.

C'est ce que l'on peut voir dans le témoignage de M. Finn. D'une part, il faut que ce soit une attitude «rapprochée» et de l'autre le projet de loi éloigne le Solliciteur général de tout.

C'est une démarche très, très curieuse. La structure prévoyant un comité de surveillance et un inspecteur général avait beaucoup de mérites, mais là encore, je suis troublé par l'absence de toute instruction dans la loi pour indiquer quel genre de renseignements doit se trouver dans le rapport que le directeur présente au ministre ou encore dans les certificats.

Je pense qu'on vous a dit que cette question serait réglée par voie de règlement. Pour moi c'est d'une telle importance par rapport au principe de l'obligation des ministres de rendre des comptes qu'on devrait le stipuler dans la loi elle-même.

A la page 49 du mémoire, nous citons un argument de M. Russell—et il l'appelle une «exception frappante» qui fait remarquer que ni l'inspecteur général ni le comité de surveillance n'auraient accès aux confidences du Conseil privé de sa Majesté du chef du Canada—ou comme dit M. Russell: «les secrets du Cabinet».

a) Le professeur ajoute ensuite:

L'arrogance de cette disposition est incroyable. Rappelez-vous que les documents du Cabinet dont nous parlons sont ceux qui sont sous le contrôle de l'organisme et que les individus qui semble-t-il ne sont pas suffisamment dignes de confiance pour pouvoir examiner ces documents sont nommés par le gouvernement et que trois d'entre eux sont eux-mêmes membres du Conseil privé de la Reine. Un gouvernement qui n'a pas confiance en lui-même n'a pas droit à la confiance que la loi demande du peuple qu'il représente.

Le professeur Russell l'a exprimé beaucoup mieux que je ne l'aurais fait.

Il est aberrant d'imaginer qu'il peut exister un document du Cabinet établissant une politique s'appliquant au Service de sécurité, un document auquel donnent suite le directeur et ses collaborateurs et que ce même document ne puisse être obtenu par le comité de surveillance ou l'inspecteur général.

Nous trouvons aussi inquiétant que l'inspecteur général, quand il prépare son rapport, soit lié par toutes les exigences sécuritaires qui s'appliquent aux employés de l'organisme. Les membres du comité de surveillance sont liés de la même façon.

J'ai essayé d'imaginer ce qui aboutira entre les mains du ministre ou au Parlement.

Cela me fait penser à un éminent député de l'assemblée législative du Nouveau-Brunswick qui, comme il était porté à utiliser une langue haute en couleur, devait faire réviser ses discours au bureau du Premier ministre avant de les prononcer, et il ne restait rien de ces discours que des blancs, des «et», «mais» et «ou».

Je sais bien que c'est là une analogie tirée par les cheveux, mais quand on pense à tous les aspects, on s' imagine que le document qui arrivera au Parlement comprendra surtout des «et», «mais» et «ou».

## [Text]

Under subclause 6(3), the minister is not empowered to override the decision of the director in these various areas. That is a provision of great concern. There has been very useful discussion in this regard already. I do not wish to be redundant, but a clear reading of the legislation as it is now drafted would indicate that not only is the minister not empowered to override the decision of the director, who may wish to give information quite apart from who it is he is investigating, he has no power to compel the director to give such information to the government.

I hope that that provision will be the object of a long hard look.

At pages 39 and 40 we again quote at length from Professor Russell and his very real concerns about the autonomy of the security agency in all aspects of its operations, about which he says:

That approach will only invite a return to the system of blissful Ministerial ignorance and irresponsibility, under which the excesses of the past so richly documented in the McDonald Commission Report were perpetrated. No, the answer is to insist on full Ministerial responsibility and to put in place effective oversight mechanisms which are sufficiently independent of the party in power to check and expose improper partisan Ministerial or Cabinet interference in the affairs of the agency.

Those are, again, the words of the director of research for the McDonald Commission and words which we certainly adopt.

We have other concerns with respect to the lack of ministerial accountability, some of which have been touched on.

We do make the suggestion that one should look to the Australian legislation—which apparently has been used as a model for this legislation—with respect to the makeup of the review committee.

Under the Australian legislation, the full-time members of the review committee must be persons who have been judges. It seems to me that this is something which should be given serious consideration with respect to this bill.

We then deal with the issue of the accountability of the Attorney Gen. In this regard, we refer to the recommendations of the McDonald Commission, one of which, as you will recall, recognizes that the decision to inform or not inform a provincial Attorney Gen of an offence is one that should be made by the minister and not by the director, who is not elected. That seems to be fundamental.

I am not going to deal at any great length with the issue of the Attorney Gen's jurisdiction, as it is set out in our brief. As well, Attorney Gen Dubé from New Brunswick will be dealing with this at some length, and I think quite adequately.

## [Traduction]

Aux termes du paragraphe 6(3), le ministre ne peut passer outre à la décision du directeur dans différents domaines. C'est une disposition qui suscite de graves inquiétudes. Elle a déjà fait l'objet d'une discussion très utile. Je ne voudrais pas répéter inutilement, mais une lecture attentive de la loi telle qu'elle est rédigée permettrait de constater que le ministre est non seulement incapable de passer outre à la décision du directeur qui peut consentir à donner des renseignements n'ayant rien à voir avec l'identité de l'objet de ces enquêtes mais que de plus il n'a pas le pouvoir d'obliger le directeur à donner ces renseignements au gouvernement.

J'espère que cette disposition fera l'objet d'un examen très minutieux et approfondi.

Aux pages 53 et 54, nous citons encore une fois un passage du mémoire de M. Russell qui témoigne des inquiétudes très réelles que suscite pour lui l'autonomie de l'organisme de sécurité dans tous les aspects de ses opérations. Voici ce qu'il en dit:

Cette méthode ne ferait que donner lieu au recours au système de l'ignorance ministérielle et du manque de responsabilités qui ont permis les excès du passé que le rapport de la Commission McDonald a si bien documenté. Non, la solution est d'insister pour qu'il y ait pleine responsabilité ministérielle et pour qu'on mette en œuvre des dispositifs de contrôle suffisamment indépendants du parti au pouvoir pour pouvoir vérifier et exposer l'intervention indue ou politique du ministre ou du Cabinet dans les affaires de l'organisme.

Ce sont là, encore une fois, les mots du directeur de la recherche de la Commission McDonald et nous l'approuvons pleinement.

L'absence d'obligation du ministre de rendre des comptes suscite pour nous d'autres craintes et nous en avons déjà mentionné quelques unes.

Nous suggérons d'examiner la loi australienne qui aurait apparemment servi de modèle à ce projet de loi—relativement à la composition du comité de surveillance.

Selon la loi australienne, les membres à plein temps du comité de surveillance doivent être d'anciens juges. Il me semble que c'est une possibilité qu'on devrait sérieusement envisager dans ce projet de loi.

Nous abordons ensuite la question de l'obligation du Procureur général de rendre des comptes. A ce propos, nous nous reportons aux recommandations de la Commission McDonald, dont l'une d'entre elles, comme vous vous en souviendrez, tient compte du fait que la décision d'informer ou non un procureur général d'une province d'une infraction en est une qui devrait être prise par le ministre et non par le directeur, qui n'est pas élu. Cela semble fondamental.

Je ne veux pas m'arrêter trop longtemps sur la question de la compétence du procureur général, cela étant déjà présenté dans notre mémoire. En outre, le procureur général du Nouveau-Brunswick, M. Dubé, traitera de cette question plus en détails et très congrûment.



[Text]

**Senator Godfrey:** And the Supreme Court of Canada will be dealing with that matter in September, hopefully.

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes. We do have a very significant difference with my good friend and classmate, the Minister of Justice for Canada, as to the role of the provincial Attorneys Gen. He states that it is something that we only get as a result of the Criminal Code and it is something that we have been handed under the peace, order and good government clause of the Constitution.

Of course, most constitutional experts take the opposite view. I think Professor Hogg is quoted in some of the material before you. The matter is now before the Supreme Court of Canada, as you have correctly pointed out, Senator Godfrey.

Professor Hogg is quoted in the Second Report, Volume 1, of the McDonald Commission Reports. I would respectfully request honourable senators present to look at pages 658 to 662 of that report, where Professor Hogg deals with the reporting and investigation of alleged criminal activity committed by members or agents of the security intelligence agency.

Throughout that, the McDonald Commission does indicate an enormous degree of sensitivity with respect to the important constitutional role of the provincial Attorneys Gen.

For example, on page 658 we find these words:

We think it will be essential for federal and provincial authorities to discuss these questions and to consider alternative solutions.

This question was discussed in some detail at a federal-provincial meeting that took place some twenty months ago.

We realized the sensitivity and the difficulty of this issue, and it was the conclusion of that meeting that, following the recommendation of the McDonald Commission, it would be essential for federal and provincial authorities to discuss these questions and to consider alternative solutions.

No such discussions ever took place. Notwithstanding the fact that the provinces said that we would provide our officials at any time, anywhere, to discuss this very difficult issue, at no time was there any interest in discussing it. I think we could have been helpful and would have been helpful.

McDonald does state, at page 660, with respect to advising an Attorney Gen of a province:

The one exception is a situation in which the Attorney Gen of Canada is convinced that national security, as defined in the Act governing the security agency, would be seriously damaged by turning over to the provincial authorities the evidence on which a decision to prosecute would have to be based.

Then we find these words:

We stress that a decision not to report evidence of criminal activity to a provincial attorney general should only be made in highly exceptional circumstances by the law

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Et il est à espérer que la Cour suprême du Canada en traitera en septembre.

**L'honorable M. McMurtry:** Oui. Nous divergeons de façon marquée d'opinion avec mon bon ami et ex-confrère de classe, le ministre de la Justice du Canada, quant au rôle des procureurs généraux des provinces. Il affirme que c'est un point que nous n'obtenons qu'en vertu du Code criminel alors qu'il nous est transmis en vertu des dispositions constitutionnelles relatives à l'ordre, à la paix et au bon gouvernement.

La plupart des constitutionnalistes adoptent évidemment le point de vue opposé. La documentation que vous avez contient, je crois, une citation du professeur Hogg. Comme vous l'avez dit, sénateur Godfrey, la question est maintenant devant la Cour suprême du Canada.

Le volume 1 du 2<sup>e</sup> Rapport de la Commission McDonald cite le professeur Hogg. Je vous prie respectueusement, messieurs les sénateurs, de bien vouloir consulter les pages 695 à 700 du rapport alors que le professeur Hogg traite des rapports et des enquêtes sur de prétendues activités criminelles de membres ou d'agents du service de renseignements pour la sécurité.

La Commission McDonald souligne dans ces pages un degré élevé de délicatesse quant au rôle constitutionnel important des procureurs généraux provinciaux.

Ainsi, on trouve ce qui suit à la page 695:

Les autorités fédérales et provinciales devront, croyons-nous, étudier ces questions et songer aux diverses solutions possibles.

On a discuté, en détail, de cet aspect lors d'une rencontre fédérale-provinciale qui s'est déroulée il y a quelque vingt mois.

Nous avons constaté la délicatesse de ce point et la difficulté qui en découle et nous en étions venus à la conclusion que, conformément aux recommandations de la Commission McDonald, il était essentiel pour les autorités fédérales et provinciales de discuter de ces questions et d'explorer d'autres avenues.

Ces discussions n'ont jamais eu lieu. Nonobstant le fait que les provinces avaient affirmé qu'elles délégueraient leurs fonctionnaires en tout temps, peu importe l'endroit, pour discuter de ce point épineux, jamais a-t-on montré un intérêt à aborder la question. Je crois que cela aurait pu être et aurait été utile.

Pour ce qui est de soumettre le dossier au procureur général d'une province, le Rapport McDonald déclare à la page 697:

Le procureur général du Canada doit alors soumettre le dossier... sauf s'il est convaincu que la sécurité nationale, selon la définition qu'en donne la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité, serait gravement compromise par la communication aux autorités provinciales des preuves pouvant justifier éventuellement des poursuites.

Le Rapport poursuit:

Qu'il soit bien compris que le légiste fédéral de la Couronne ne pourrait s'abstenir de communiquer ces preuves au procureur général de la province que dans des circons-

## [Text]

officer of the Crown at the federal level, applying the definition of national security in the statute governing the security intelligence agency and subject to an independent review process.

We suggest that in the independent review process there should be nominees of the provinces. I think there are some very important comments in that section of the McDonald Commission Report in that respect. But the reaction, again, to the McDonald Commission is to virtually ignore it.

Not only is it nowhere in the proposed legislation stressed that only in highly unusual circumstances should it not be reported to the provincial Attorneys Gen and that it should be the decision of the Minister of Justice, there are no criteria for such reporting. It states simply, "may report or may not report". In addition, it is the decision of the director. It is not even made at the ministerial level. That is really quite extraordinary.

I am sure there are many better historians around this table and elsewhere in this room than myself, but I would like the federal government to point out one example in the history of our country where a determination by a provincial Attorney Gen to prosecute somebody has undermined national security.

I cannot say that there is not one such example but I have never heard of one. I would like somebody to answer the question: In the history of our country, has there been one situation where the role of a provincial Attorney Gen has interfered with national security?

Again, as Senator Flynn pointed out, I do not know how a dispute would be resolved if a prosecution were launched and the federal Attorney Gen intervened on the ground that it would interfere with national security.

In the brief we talk about the role of Crown attorneys in our province and the expertise they have built up over the years, and again we are puzzled as to why yet another McDonald Commission recommendation was rejected, that being the recommendation with respect to the carrying on of a prosecution by the representatives of the provincial Attorney Gen.

I would be very happy to answer any further questions with respect to that matter. I do not think it is necessary to read it. I have devoted a few pages in our submission to it.

I should like now to deal with the matter of the separation of the security service from the RCMP. While we respect the views of the two Commissions that have recommended the separation of the security force from the RCMP, we are not convinced by the arguments that have been made by either of these distinguished commissions.

Certainly, it is a point of view; it is an arguable case, obviously. But, on balance, we are not convinced that it will be in the public interest to do so, given the high regard of the Canadian public for the RCMP and, as we point out, their traditions, most of which have been positive over the years.

We recognize the suggestion that it is a different type of undertaking and an undertaking for which we need more people with a university education, and so on.

## [Traduction]

tances très exceptionnelles, après avoir appliqué la définition de la «sécurité nationale» donnée dans la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité et sous réserve d'une révision de sa décision par un organe indépendant.

Nous soutenons que les provinces devraient pouvoir nommer des membres de cet organe indépendant. A mon avis, le Rapport de la Commission McDonald comporte, à cet égard, des commentaires très importants. Mais une fois de plus, on a virtuellement ignoré cette recommandation.

Non seulement le projet de loi ne précise-t-il pas que le dossier ne serait caché aux procureurs généraux provinciaux que dans des circonstances très exceptionnelles et que la décision devrait en revenir au ministre de la Justice, mais on ne prévoit même aucun critère pour une telle communication. Le projet dit simplement qu'il «peut ou non» communiquer avec les provinces. De plus, la décision appartient au directeur et non pas au ministre. C'est vraiment extraordinaire.

Je suis convaincu qu'il se trouve, autour de cette table et dans cette pièce, de meilleurs historiens que moi, mais j'invite le gouvernement fédéral à citer un seul exemple où la décision d'un procureur général provincial de poursuivre en justice a miné la sécurité nationale.

Je ne dis pas que cela ne s'est pas produit, mais uniquement que je ne suis au courant d'aucun cas du genre. J'aimerais qu'on réponde à cette question: dans toute l'histoire de notre pays, s'est-il produit un cas où le rôle d'un procureur général provincial est venu en conflit avec la sécurité nationale?

Comme le sénateur Flynn l'a souligné, j'ignore comment on résoudrait le problème si le procureur général fédéral décidait d'intervenir au nom de la sécurité nationale pour empêcher des poursuites intentées au niveau provincial.

Notre mémoire parle du rôle des procureurs de la Couronne de notre province et de l'expertise qu'ils ont accumulée au cours des années. Nous sommes étonnés de ce qu'une autre recommandation de la Commission McDonald ait été rejetée, recommandation qui a trait aux poursuites intentées par le représentant du procureur général d'une province.

Je serai heureux de répondre à toute autre question à ce sujet. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de la lire. Nous y consacrons quelques pages dans notre mémoire.

J'aimerais maintenant traiter de la question de la séparation du service de renseignement de la GRC. Bien que nous respectons le point de vue des deux commissions, qui ont recommandé la séparation de l'aspect sécurité du reste de la GRC, les arguments de ces deux distinguées commissions ne nous ont pas convaincus.

Il s'agit, bien sûr, d'un point de vue et de toute évidence d'une question discutable. Mais nous ne sommes pas convaincus que ce serait dans l'intérêt public d'agir ainsi, compte tenu de la haute opinion qu'a le public canadien de la GRC et, comme nous le soulignons, de ses traditions dont la majorité ont été positives au cours des ans.

Nous admettons qu'il s'agit là d'une entreprise de type différent qui exigera l'embauche de plus de personnes de formation universitaire, etc.



## [Text]

If a Solicitor General twenty years ago had told the RCMP that more university-trained people were needed, or a different type of person, perhaps, was needed to do some of this security work, it probably would have happened. I think we are in danger of throwing out the baby with the bath water.

We point out at pages 51 and 52 the important considerations that should be at least debated with respect to leaving this security force with the RCMP. I will not read them now; they are before you. I think there are a number of compelling arguments for leaving this service with the RCMP. But that would be on the basis, as I point out on page 53, of, first of all, ministerial accountability, plus the inspector general and a properly constituted review committee. If such a régime were established, we believe most of the problems concerning the RCMP would be eliminated.

At page 53 and following, we deal with the question of a possible conflict between the proposal and certain provisions of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. I commend that to honourable senators for reading. I do not wish to recite it now. We think there could be a number of challenges—possibly successful challenges—to this legislation under the new Canadian Charter of Rights and Freedoms.

I should like to conclude the presentation simply by making some comments with respect to clause 21 of the bill, which involves what is, undoubtedly, a very complex issue.

Subclause 21(1) reads:

The Director and employees are justified in taking such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the Service under this Act.

We talk about the limitless mandate of the agency in the definition of "threats to national security". When one looks at all of that, this clause, in our view, has virtually no limits.

The judgment will be basically the judgment of the agency itself, subject to some review as to how it may wish to interpret that wide-open section.

Professor Russell aptly said of this provision:

Cast in such wide-open terms, it is well-designed to catch much of the criticism that will be levelled at the Bill.

We are continually told that it only involves relatively minor infractions—but, of course, that is not what the legislation states. If there are some minor infractions that there is concern about, they should be stated.

Clause 21 as it is now framed is dangerously excessive and very worryingly so. To give this type of power is really very much a blank cheque. In fact, I seriously question whether any kind of immunity is appropriate for a civilian security service.

In our view, this is an area where sound prosecutorial discretion, subject to appropriate principles and guidelines, can go a long way toward solving potential problems. I think the

## [Traduction]

Si, il y a vingt ans, un solliciteur général avait recommandé à la GRC d'embaucher plus de personnes de formation universitaire, ou si on avait souligné qu'un type différent de personnes était nécessaire pour le travail de recueil de renseignements, ce se serait probablement produit. Je crois que nous risquons présentement de jeter le bébé à l'égoût avec l'eau de son bain.

Nous soulignons aux pages 69 et 70 de notre mémoire les aspects importants dont il faut tout au moins discuter quant à la création d'un organisme distinct de la GRC. Je ne lirai pas ce texte, vous l'avez sous les yeux. Il existe, à mon avis, nombre d'arguments frappants pour conserver ce service à la GRC. Comme je le souligne à la page 72 de notre mémoire, il faudrait d'abord insister sur l'imputabilité ministérielle, sur la charge d'inspecteur général et sur la constitution d'un comité de surveillance adéquat. Si on adoptait un tel programme, nous croyons que la plupart des problèmes relatifs à la GRC disparaîtraient.

Plus loin, nous traitons du conflit qui pourrait exister entre notre proposition et certaines dispositions de la Charte canadienne des droits et des libertés. Je vous recommande, messieurs, de lire ce texte que je n'entends pas citer. Nous croyons qu'on pourrait contester ce projet de loi devant les tribunaux, et peut-être même avec succès, en raison des dispositions de la nouvelle Charte canadienne des droits et libertés.

J'aimerais terminer mon exposé par quelques remarques au sujet de l'article 21 du projet de loi qui comporte, de toute évidence, un point fort complexe.

L'article 21(1) déclare:

(1) Le directeur et les employés sont fondés à accomplir, en vue de l'exercice des fonctions que la présente loi confère au Service, tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable.

Nous voulons parler du mandat illimité d'une agence dans la définition de «menaces à la sécurité nationale». Si on se penche sur tous ces aspects, cet article, à notre avis, est de fait illimité.

Il appartiendra essentiellement à l'agence elle-même, sujette à une certaine révision, de décider de la façon d'interpréter cet article si vaste.

Le professeur Russell dit de cette disposition:

«Rédigée dans des termes si larges, elle sera l'objet de beaucoup des critiques qui se feront au sujet du projet de loi.»

On nous répète constamment qu'il ne s'agit que d'infractions relativement mineures, mais évidemment ce n'est pas ce que dit le projet de loi. Si c'est d'infractions mineures dont on s'inquiète, on devrait les préciser.

Dans sa facture actuelle, l'article 21 est dangereusement excessif et fort inquiétant. Accorder un tel pouvoir constitue en réalité un chèque en blanc. Je me demande même sérieusement s'il est approprié d'accorder une immunité quelconque à une agence civile de renseignement.

À notre avis, c'est un domaine où la discrétion judiciaire mûrie, assujettie à des principes et des directives appropriées, peut beaucoup pour solutionner des problèmes éventuels. Je

## [Text]

important message to send is that one has to operate within the law.

There may be very minor circumstances where there is some infraction and prosecutorial discretion will be applied. I can think of a situation where an undercover agent in Metropolitan Toronto had infiltrated the Western Guard, a very dangerous organization, and who, in order to maintain his cover, had to participate in the spraying of paint on a synagogue—clearly an activity in breach of the Criminal Code.

It was on his evidence that the leader of the Western Guard went to jail for two years. It has known publicly in court that this person had technically—to use the vernacular—committed a breach of the Criminal Code. Clearly, public interest dictated against a prosecution in those circumstances, and indeed nobody—although it was quite public—suggested for a moment that this undercover agent be prosecuted.

These cases tend to be exceptional and should be dealt with on an individual basis and through prosecutorial discretion, subject to appropriate principles and guidelines, rather than to simply start off with this type of limitless mandate. First of all, it has not been demonstrated that it has been a great problem.

The problem has been lack of direction, lack of guidelines. Rather than going to the ultimate extreme and giving them a totally open-ended mandate to do anything they think is "reasonably necessary", I think one should start far more cautiously and say that as a civilian security agency they should operate within the law; however, if there is clearly a situation where the public interest demands that some infraction take place, that will be dealt with on an individual basis.

Prosecutorial discretion is fundamental to the Canadian/British justice system, and I think it should be seriously considered.

I appreciate that this is clearly a complex matter and difficulties will arise. However, I suggest that it is much better to live with these difficulties, particularly in relation to any kind of civilian agency without the responsibilities and checks inherent in a police force. It is better to do that than the enshrine in law the position that these civilians can act beyond the law.

On the final two pages of the brief we outline our conclusion, where we again reiterate the importance that we, as provincial Attorneys Gen, give to the concept of a national security service. However, we go on to say that the development, exchange and debate of ideas and values, of which this process is a part, are the breath of life for freedom and democracy; but at the same time, if we are not ever-vigilant, this breath can be stifled and democracy suffocated by pervasive surveillance and record-keeping.

Governments are simply too powerful and have too much potential to influence the lives of people for there not to be a considerable hesitancy on the part of many to freely engage in political and social debate if they perceive that their thoughts and ideas will end up in the computer banks of a secret

## [Traduction]

crois que le message important à transmettre c'est que l'agence doit respecter la loi.

Il peut se produire des circonstances minimales, où il y aura infractions et où il faudra recourir à la discrétion judiciaire. Je me rappelle le cas d'un agent secret de la police du Toronto métropolitain qui s'était infiltré au sein d'un organisme fort dangereux, le Western Guard, et qui, afin de préserver son identité, avait dû aider à asperger une synagogue de peinture, une activité évidemment contraire au Code criminel.

Mais c'est sur ses déclarations que le chef du Western Guard a été condamné à deux ans de prison. Tous savaient, au tribunal, que cette personne avait techniquement enfreint le Code criminel. Mais l'intérêt public, dans ces circonstances favorisait l'oubli des poursuites; personne, bien que tous étaient au courant, n'a même laissé entendre qu'il faudrait poursuivre l'agent secret.

Ce sont des cas d'exception qu'il faut étudier individuellement avant de décider de poursuivre ou non, en se fondant sur des principes et des directives appropriées, plutôt qu'en se fondant sur le genre de mandat illimité ici proposé. On n'a d'ailleurs pas prouvé qu'il s'agit d'un problème d'importance.

Le problème vient de l'absence de direction et de directives. Plutôt que d'opter pour l'extrême et d'accorder au service un mandat tout à fait illimité, pour lui permettre de faire tout ce qu'il croit «raisonnablement nécessaire», je crois qu'il vaudrait mieux y aller prudemment et déclarer qu'en qualité de service civil de renseignement, il devrait respecter la loi. Mais s'il arrive que l'intérêt public exige, dans une situation donnée, la commission d'une offense, on devrait l'étudier à ses mérites.

Cette discrétion judiciaire est fondamentale dans le système judiciaire canadien/britannique et je crois qu'on devrait s'y pencher sérieusement.

Je concède qu'il s'agit d'une question fort complexe et que des problèmes surgiront. Toutefois, je crois qu'il vaut mieux accepter ces difficultés, plus particulièrement dans le cas d'une agence civile qui, des points de vue responsabilités et surveillance, ne s'apparentera pas à une force policière. Il est préférable d'agir ainsi plutôt que d'enchaîner dans la loi la permission pour ces personnes de violer la loi.

Les deux dernières pages du mémoire comportent notre conclusion alors que nous réitérons l'importance qu'a pour nous, les procureurs généraux des provinces, notre concept d'un service national de renseignement de sécurité. Mais nous ajoutons que la mise au point, le partage et la défense de nos idées et de nos valeurs, comme nous le faisons présentement, constituent le souffle de vie de la liberté et de la démocratie; du même coup, si nous ne sommes pas constamment vigilants, on pourra étouffer ce souffle de vie et faire suffoquer la démocratie par le montage de dossiers et une surveillance omniprésente.

Les gouvernements sont trop puissants et trop capables d'influencer la vie des contribuables pour en porter plusieurs à hésiter fortement avant de s'engager librement dans un débat politique et social s'ils pensent que leurs pensées et leurs idées risquent de se retrouver dans les banques informatisées d'une



[Text]

security agency. I stress that the perception is equally as important as the reality.

I would submit, in conclusion, with respect, Mr. Chairman, that governments which believe in democracy must exercise restraint in setting the ground rules for the gathering of information on individuals. It is critical, in developing laws to protect our freedoms, that we do not by those laws destroy the very freedoms they are meant to secure.

I have obviously gone somewhat beyond the half-hour over-view which you suggested, but I have tried to touch on—however briefly—a number of very serious concerns that we have. In the time remaining, I would be very happy to at least attempt to deal with any questions your colleagues may have, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. McMurtry, for your very articulate presentation.

I am mindful of our offer to return at a later date—which I think probably would be accepted gladly by honourable senators.

However, for purposes of today's meeting, given the number of senators indicating the wish to ask questions of you and bearing in mind that we are to resume at 2:15 with Mr. Dubé, I suggest that we should go until at least 1:00 o'clock.

Then I suspect it would be very helpful if you could come back later this afternoon, because I do not think that in the time available, we will finish.

I am wondering what the views of the committee are in that respect.

**Senator Godfrey:** An hour and a quarter for lunch is long enough for me. I think we should sit until 1:00 o'clock.

**The Chairman:** We might be able to get Mr. Dubé to agree to give us a little bit of time this afternoon to continue with Mr. McMurtry, in the event that it is required.

**Senator Frith:** Perhaps you could find out whether the Attorney Gen is able to come back, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I was going to inquire about that.

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes, I can make the necessary arrangements to do that, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Very well. Then let's fly on that one wing.

**Senator Balfour:** Mr. Chairman, could we have the Attorney Gen come back at a later date, when perhaps further questioning might be more useful in the light of evidence adduced subsequent to today.

**The Chairman:** Let's just see how things go.

Senator Godfrey will lead off.

**Senator Godfrey:** Possibly I should explain, for the benefit of the reporters, who sometimes accuse me of talking too much, that I have been assigned as the lead questioner today, which is something that we have in the Senate which they do not have in the House of Commons. I should also point out

[Traduction]

agence de renseignement de sécurité. Et j'ajouterai que la perception est tout aussi importante que la réalité.

En terminant, monsieur le président, je vous soumets respectueusement que les gouvernements qui croient en la démocratie doivent faire preuve de modération lorsqu'ils jettent les bases d'un système de recueil de renseignements sur des particuliers. Il est essentiel, dans la mise au point des lois qui protègent nos libertés, de ne pas détruire, par ces lois, ces libertés mêmes que nous tentons de protéger.

J'ai, de toute évidence, consacré plus d'une demi-heure à ce survol, mais j'ai voulu toucher, même brièvement, à un certain nombre de ces inquiétudes très sérieuses que nous entretenons. Je serai très heureux, monsieur le président, durant le temps qu'il nous reste, de tenter de répondre aux questions de vos collègues.

**Le président:** Merci, monsieur McMurtry, pour un exposé clair et net.

Je retiens votre offre de revenir devant nous, à une date ultérieure, idée que, je crois, les membres du Comité accepteront avec plaisir.

Toutefois, pour ce qui est d'aujourd'hui, et compte tenu du nombre de sénateurs qui désirent vous interroger, et compte tenu du fait que nous devons recevoir M. Dubé à 14 h 15, je crois que nous devrions poursuivre au moins jusqu'à 13 h.

Je crois qu'il serait fort utile si vous pouviez revenir plus tard cet après-midi, parce que je crains que nous ne pourrions tout terminer dans le temps qu'il nous reste.

Je me demande ce que les membres du Comité en pensent.

**Le sénateur Godfrey:** Une heure et quart pour le lunch me suffit personnellement. Je crois que nous devrions siéger jusqu'à 13 h.

**Le président:** Nous pourrions peut-être obtenir de M. Dubé, si c'est nécessaire, qu'il nous accorde un peu de son temps pour terminer avec M. McMurtry.

**Le sénateur Frith:** Vous devriez peut-être vous enquerir, monsieur le président, de la disponibilité du procureur général?

**Le président:** J'allais justement le faire.

**L'honorable M. McMurtry:** Je peux, monsieur le président, prendre les dispositions voulues pour revenir devant vous.

**Le président:** Très bien. Alors, poursuivons.

**Le sénateur Balfour:** Pourrions-nous, monsieur le président, demander au procureur général de revenir plus tard, alors qu'il serait peut-être plus utile de le questionner à la lumière des témoignages que nous entendrons après aujourd'hui.

**Le président:** Voyons d'abord comment nous nous en tirerons.

La parole est d'abord au sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Je devrais peut-être expliquer, pour la gouverne des journalistes, qui m'accusent parfois de trop parler, que je suis aujourd'hui le premier intervenant, situation qu'on retrouve au Sénat, mais non à la Chambre des communes. J'aimerais ajouter qu'à ce titre, le premier intervenant

## [Text]

that the lead questioner can sometimes go on for an hour or an hour and a half. I hope there will not be any adverse comments from the press as a result of their being unaware of this practice.

I propose to go through various headings, and once we have completed each heading, I shall yield to any honourable senators wishing to ask supplementary questions.

I might start with what you ended with, Mr. McMurtry, and that is this question of breaching the law.

You have been reported in the press in the past as warning that the police are in no different position than any other citizen.

That appeared in the *Toronto Star* back in August of 1981.

You are reported in the *Globe and Mail* as saying that if they break the law, they may be prosecuted; that they are in no different position than any other citizen.

Is it still your position that the same law applies to both?

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes, that certainly is my position. Obviously, with respect to the exercise of prosecutorial discretion, there may be some differences, given the nature of their responsibilities; but we start from the fundamental threshold that they are to be treated in no different way. I think that is absolutely essential to administering a police force.

**Senator Godfrey:** Have you had a chance to read the report of the so-called McLeod Committee?

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes.

**Senator Godfrey:** It was chaired by Mr. Rod McLeod, who was the Assistant Deputy Attorney Gen and who is now the Deputy Solicitor General for Ontario. There were representatives of the provinces on that committee, as well as representatives of the federal government.

The report of that committee deals with the question of what law applies to police officers as distinct from ordinary citizens, making it very relevant to the discussion on clause 21, and so on.

I think it might be helpful if I were to read into the record some of the statements made by the McLeod Committee. I will start at page 13, where it is stated:

Similarly "the law" contains numerous aspects which apply only to specific individuals—

And then, on page 14, we have the following:

The authority or power concurrently granted to those upon whom the law places a special responsibility is however limited to whatever is required to carry out that responsibility in a particular fact situation and no more.

On page 21 is a copy of Ontario R.S.O. 1980, chapter 381, section 57, and that provides:

The members of police forces appointed under Part II, except assistants and civilian employees, are charged with the duty of preserving the peace, preventing robberies and other crimes and offences, including offences against the by-laws of the municipality, and apprehending offenders,

## [Traduction]

peut parfois garder la parole pour une heure ou une heure et demie. J'espère qu'il n'y aura pas de commentaires négatifs des journalistes qui pourraient ignorer cette situation.

J'entends passer en revue les divers titres et lorsque nous en aurons complété un, je laisserai la parole aux membres qui désireront poser des questions complémentaires.

Je pourrais commencer par la fin de votre exposé, monsieur McMurtry, c'est-à-dire cette question de la violation de la loi.

Les journaux ont rapporté dans le passé que vous aviez averti les policiers qu'ils ne jouissaient pas d'une situation privilégiée.

Le *Toronto Star* en parlait en août 1981.

De son côté, le *Globe and Mail* affirme que vous avez déclaré qu'un policier qui enfreint la loi pourrait être poursuivi, tout comme un simple citoyen.

Soutenez-vous toujours que la loi s'applique aux deux de la même façon?

**L'honorable M. McMurtry:** Oui, c'est toujours mon point de vue. Il va de soi, pour ce qui est du respect de la discrétion judiciaire, qu'il peut y avoir quelques modifications, compte tenu de leurs responsabilités; mais, au départ, nous partons du principe qu'ils n'ont droit à aucun traitement préférentiel. Je crois que c'est là un point tout à fait essentiel à l'administration d'une force policière.

**Le sénateur Godfrey:** Avez-vous eu l'occasion de lire le rapport du soi-disant Comité McLeod?

**L'honorable M. McMurtry:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Le comité était présidé par M. Rod McLeod, alors sous-procureur général adjoint et actuellement sous-procureur général de l'Ontario. Les gouvernements fédéral et provinciaux étaient représentés au sein du comité.

Le rapport du comité traite de la question de la loi qui s'applique aux policiers par opposition aux citoyens ordinaires, ce qui en fait un rapport très pertinent à l'étude, entre autres, de l'article 21.

Je crois qu'il serait utile de lire, pour les consigner au dossier, certaines des déclarations du Comité McLeod. A la page 13, on lit:

De même, «la loi» contient nombre d'aspects qui ne touchent que des personnes précises...

Puis, à la page suivante:

L'autorité ou le pouvoir accordé concurremment à ceux à qui la loi confie une responsabilité spéciale est toutefois limité à ce dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs responsabilités dans un cas particulier et pas davantage.

La page 21 du rapport reproduit l'article 57 du chapitre 381 des S.R.O. de l'Ontario, 1980:

Les membres des forces policières nommés en vertu de la Partie II, sauf les aides et les employés civils, ont la responsabilité de préserver la paix, d'empêcher les vols, les autres crimes et infractions, y compris les infractions aux règlements de la municipalité, d'appréhender les contreve-



## [Text]

and commencing proceedings before the proper tribunal, and prosecuting and aiding in the prosecuting of offenders, and *have generally all the powers and privileges and are liable to all the duties and responsibilities that belong to constables.*

On page 25, in talking about that section, they say:

Whether such statutory confirmation is necessary or not, it makes it clear that one must look at the common law to complete "the ordinary law of the land" . . . as it applies to police officers.

Then, on page 27, referring to police officers, we have the following:

*He does have greater legal powers than the ordinary citizen—*

And on page 31:

—the English Court of Criminal Appeal recognized that courts historically have declined to define, exhaustively, the duties, responsibilities, powers and privileges of a constable.

And then further down we have a quote from an English case, a decision of the Lord Chancellor, Lord Cave, as follows:

No doubt there is an absolute and unconditional obligation binding the police authorities to take all steps which appear to them to be necessary for keeping the peace, for preventing crime—

Then we find these words—and this is relevant because you are saying that there should be greater definition in terms of what the police can and cannot do:

In the judgment of this court it would be difficult, and in the present case it is unnecessary, to reduce within specific limits the general terms in which the duties of police constables have been expressed.

Then at page 33, referring to the *Waterfield* principle and the *Waterfield* case, which is quoted extensively in this report, we have the following:

"In the judgment of this court it would be difficult, and in the present case it is unnecessary, to reduce within specific limits the general terms in which the duties of police constables have been expressed. In most cases it is probably more convenient to consider what the police constable was actually doing and in particular whether such conduct was *prima facie* an unlawful interference with a person's liberty or property. If so, it is then relevant to consider whether (a) such conduct falls within the general scope of any duty imposed by statute or recognized at common law and (b) whether such conduct albeit within the general scope of such a duty, involved an unjustifiable use of powers associated with the duty."

And further on:

"—it is also clear from the decided cases that when the execution of these general duties involves interference with the person or property of a private person, the powers of constables are not unlimited."

I do not think anybody would disagree with that statement.

## [Traduction]

nants, et d'entreprendre des poursuites devant le tribunal approprié, de poursuivre et d'aider à poursuivre les contrevenants et ils disposent généralement de tous les pouvoirs et privilèges et sont comptables pour tous les devoirs et responsabilités qui appartiennent aux policiers.

Traitant de cet article, le rapport dit, à la page 25:

Que cette confirmation statutaire soit nécessaire ou non, l'article stipule clairement qu'il faut se reporter à la Common Law pour compléter «le droit ordinaire du pays», tel qu'il s'applique aux policiers.

Puis, à la page 27, au sujet des policiers:

*Ils disposent de plus grands pouvoirs légaux que le citoyen ordinaire . . .*

Et à la page 31:

la Cour d'appel britannique reconnaît que, dans le passé, les tribunaux ont refusé de définir de façon précise les devoirs, responsabilités, pouvoirs et privilèges d'un policier.

Le rapport cite ensuite un extrait d'une décision britannique du lord Chancelier, Lord Cave:

Il n'y a aucun doute que les autorités policières sont, de façon absolue et inconditionnelle, obligées de prendre toutes les mesures qui leur semblent nécessaires pour garder la paix, empêcher les crimes . . .

Nous trouvons ensuite ce qui suit, et c'est un point pertinent, puisque vous dites qu'on devrait définir avec plus de précision ce que les policiers peuvent et ne peuvent pas faire:

Ce tribunal est d'avis qu'il serait difficile et, dans le cas présent, inutile de réduire à des limites précises les dispositions générales dans lesquelles on a précisé les devoirs des policiers.

Puis, parlant du principe *Waterfield* et de la cause *Waterfield*, abondamment cités, le rapport déclare à la page 33:

Ce tribunal est d'avis qu'il est difficile et, dans le cas présent, inutile de réduire des limites précises des dispositions générales dans lesquelles on a précisé les devoirs des policiers. Dans la plupart des cas, il est probablement plus utile de se pencher sur ce que le policier faisait et plus particulièrement d'étudier si sa conduite était, à première vue, une intervention illégale par rapport à la liberté d'une personne ou à ses biens. Dans l'affirmative, il est alors pertinent de se demander si (a) sa conduite tombe sous le coup de la portée générale de tout devoir imposé par une loi ou reconnue comme telle et si (b) sa conduite, bien que conforme, à la portée générale de son devoir, comporte un usage injustifié des pouvoirs associés à ces devoirs.

Plus loin:

. . . il est également évident, selon les cas déjà jugés, que lorsque l'exécution de ces obligations entraîne une interférence par rapport à la liberté d'une personne ou de ses biens, les pouvoirs des policiers ne sont pas illimités.

Je crois que personne ne s'opposera à cette déclaration.

## [Text]

At page 50, we read the following:

The *Waterfield* Principle, as evolved, is a vital part of the ordinary law of the realm. When the police officer is acting in the course of a duty, the ordinary law of the realm, as applied to him, includes an aspect which does not apply to the ordinary citizen. This aspect imposes special duties and responsibilities on the police officer, and at the same time provides a reasonable yet effective means, within the Rule of Law, to discharge those duties and responsibilities.

On page 51 the report quotes from the decision in *Priestman v. Colangelo* (1959), 124 Canadian Criminal Cases, page 1, a judgment of Mr. Justice Locke in the Supreme Court of Canada, as follows:

This does not, however, relieve those exercising such statutory powers of the duty to take reasonable care in exercising them. Lord Blackburn points out in the passage above referred to that, though the Legislation has authorized the execution of the work, it does not thereby exempt those authorized to make them from the obligation to use reasonable care that in making them no unnecessary damage be done.

And then at page 52—

**Senator Flynn:** You are summarizing, are you?

**Senator Godfrey:** No, I am quoting the actual judgments. It is all very relevant, and I think we should have it on the record.

**Senator Flynn:** You can have it printed, if you wish.

**Senator Godfrey:** No, I do not want to print the whole judgment.

**Senator Flynn:** We have heard the brief of the Province of Ontario, and now you are giving us another one.

**Senator Godfrey:** No, I'm simply putting on the record something that is very relevant.

I quote now from page 52:

The answer to a claim in any of these suppositious cases would be that the act was done in a reasonable attempt by the officer to perform the duty imposed upon him by the Police Act and the Criminal Code—

Senator Flynn is getting a little tired of my quoting. I have just one more that I wish to refer to. In this particular quote, I want to draw your attention to the comparison between this and the wording of clause 21. Mr. Justice Locke says:

In my opinion, the action of the appellant in the present matter was reasonably necessary in the circumstances and no more than was reasonably necessary—

Subclause 21(1) of the bill reads:

(1) The Director and employees are justified in taking such reasonable actions as are reasonably necessary—

I have always told young lawyers in our offices that they should not try to improve upon the language of the Supreme Court of Canada. The draftsmen of this bill tried to do just

## [Traduction]

Le texte poursuit à la page 50:

Le principe *Waterfield*, tel qu'élaboré, constitue une partie vitale du droit ordinaire du royaume. Lorsque le policier agit selon son mandat, le droit ordinaire du royaume, tel qu'il s'applique à lui, contient un aspect qui ne s'applique pas aux citoyens ordinaires. Cet aspect impose des devoirs et des responsabilités spéciales aux policiers et, du même coup, leur accorde des moyens raisonnables, mais efficaces, selon les dispositions de loi la loi de s'acquitter de leurs devoirs et responsabilités.

À la page 51, le rapport cite, tirée de 124 Canadian Criminal Cases, une décision du juge Locke de la Cour Suprême du Canada dans la cause *Priestman vs Colangelo* (1959):

Ceci ne soustrait toutefois pas ceux qui exercent de tels pouvoirs statutaires de l'obligation d'agir de façon raisonnable dans l'exercice de ce pouvoir. Dans le passage cité plus haut, Lord Blackburn signale que bien que la loi a autorisé un travail, elle n'exempte pas ceux qui sont autorisés à effectuer ce travail de l'obligation d'en faire un usage raisonnable afin, ce faisant, de ne pas entraîner des dommages inutiles.

Puis, à la page 52:

**Le sénateur Flynn:** Vous résumez, n'est-ce pas?

**Le sénateur Godfrey:** Non, je cite les décisions. C'est très pertinent et je crois que cela devrait figurer au dossier.

**Le sénateur Flynn:** Vous pouvez, si vous le désirez, demander qu'on l'imprime en annexe.

**Le sénateur Godfrey:** Non, je ne tiens pas à ce qu'on imprime toute la décision.

**Le sénateur Flynn:** Nous avons entendu le mémoire de la province d'Ontario et vous nous en soumettez maintenant un autre.

**Le sénateur Godfrey:** Non, je ne fais que consigner au dossier un aspect fort pertinent.

Je cite, à la page 52:

La réponse à une prétention, dans chacune de ces fausses causes, serait que le geste a été posé de façon raisonnable par un policier qui s'acquittait d'un devoir que lui imposaient la Loi de la police et le Code criminel...

Le sénateur Flynn commence à en avoir assez de mes citations. Il m'en reste une dernière. J'aimerais, ici, attirer votre attention sur la comparaison entre ce texte et celui de l'article 21. Le juge Locke déclare:

À mon avis, le geste de l'appelant dans le cas qui nous occupe était raisonnablement nécessaire dans les circonstances et pas plus que raisonnablement nécessaire...

L'article 21(1) du projet de loi se lit ainsi:

(1) Le directeur et les employés sont fondés à accomplir... tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable...

J'ai toujours dit aux jeunes avocats de notre étude qu'ils ne devaient pas tenter d'améliorer le langage de la Cour suprême du Canada. Les rédacteurs de ce projet de loi l'ont tenté



## [Text]

that, because they left out the words "in the circumstances". If they were to include those words in subclause 21(1), it would be identical to the quote I have read from Mr. Justice Locke's judgment.

On page 55 of this the McLeod Report we have the conclusions, and they are as follows:

(a) The Rule of Law must at all times govern with the result that no peace officer is justified in breaking the law. It should be understood however that peace officers have responsibilities and commensurate authority not vested in persons who are not peace officers.

And then further down page 55 of the report is the following—and this is a quote from the judgment of Mr. Justice Spence in *Schacht v. O'Rourke*:

(d) "It is not only impossible but inadvisable to attempt to frame a definition which will set definite limits to the powers and duties of police officers."

And then (e)—and again this quotes Mr. Justice Spence in *Schacht v. O'Rourke*:

It is infinitely better that the courts should decide as each case arises whether, having regard to the necessities of the case and the safeguards required in the public interest, the police are under a legal duty, in the particular circumstances.

Having burdened you with all of those quotations, which seem completely contrary to the position you have taken—

**Hon. Mr. McMurtry:** With the greatest of respect, Senator Godfrey, they are not contrary at all.

**Senator Godfrey:** I am all ears.

**Hon. Mr. McMurtry:** You just concluded with an interesting comment about the courts having the opportunity to consider some of these section 25 and Common Law responsibilities, duties and rights of police officers in a court of law, and of course you have certainly put your finger on one of the major difficulties in this legislation, that being that this will never be tested in a court of law.

When one looks at section 25 of the Criminal Code and the Common Law with respect to duties of police officers, and when one looks at clause 21 of this bill, notwithstanding that the words "reasonably necessary" are used, there is a vast difference. Nothing that you have quoted from, with great respect, derogates from my position that they should be asked to operate within the law.

There is no question that section 25 and the Common Law of which there is a great body of law, still lack some degree of clarity. We have the McDonald Commission and its legal experts on the one hand and Mr. McLeod's committee, the federal-provincial committee, on the other, all of whom having a great deal of knowledge and expertise to bring to bear, disagreeing in relation to what offences were committed.

I think that very fact alone points out some of the inherent difficulties.

## [Traduction]

puisque'ils ont omis les mots «dans les circonstances». S'ils avaient ajouté ces mots à l'article 21(1), il serait identique à la citation que j'ai tirée de la décision du juge Locke.

On retrouve à la page 55 du Rapport McLeod, les conclusions suivantes:

(a) Les dispositions de la loi doivent toujours prévaloir de sorte qu'aucun agent de la paix ne peut être justifié de violer la loi. Il faut toutefois comprendre que les agents de la paix ont des responsabilités et une autorité proportionnée que n'ont pas les personnes qui ne sont pas agents de la paix.

Plus loin, à la page 55, le rapport cite la décision du juge Spence dans la cause *Schacht v. O'Rourke*:

(d) Il est non seulement impossible, mais à déconseiller, de tenter de cerner une définition qui donnerait des limites précises aux pouvoirs et aux devoirs des policiers.

Puis, toujours tiré de la décision du juge Spence dans la cause *Schacht vs O'Rourke*:

(e) Il est infiniment mieux, pour les tribunaux, de décider de chaque cause si, compte tenu des obligations de la cause et des garanties qu'exige l'intérêt public, la police respectait un devoir légal dans les circonstances.

Après vous avoir ennuyé avec toutes ces citations, qui semblent tout à fait contraires au point de vue que vous...

**L'honorable M. McMurtry:** Sauf votre respect, sénateur Godfrey, elles ne sont pas contraires à notre point de vue.

**Le sénateur Godfrey:** Je vous écoute.

**L'honorable M. McMurtry:** Vous avez, à la fin, formulé un commentaire intéressant au sujet de l'occasion fournie aux tribunaux d'étudier certaines des responsabilités des droits et des devoirs des policiers en vertu de l'article 25 et des dispositions de la Common Law et vous avez sans aucun doute mis le doigt sur l'une des difficultés principales inhérentes à ce projet de loi, c'est-à-dire qu'il ne sera jamais contesté devant un tribunal.

Lorsqu'on se penche sur l'article 25 du Code criminel et sur la Common Law, pour ce qui est des devoirs des policiers, et lorsqu'on se penche sur l'article 21 de ce projet de loi, nonobstant l'utilisation des mots «raisonnablement nécessaire», la différence est énorme. Sauf votre respect, aucune de vos citations ne s'éloigne de mon point de vue selon lequel les policiers devraient respecter la loi.

Il n'y a aucun doute que l'article 25 et la Common Law, qui constitue un recueil important de lois, manquent de précision. D'une part, la Commission McDonald et ses experts juridiques et, de l'autre, le Comité McLeod ou comité fédéral-provincial qui, à eux deux, réunissent de grandes connaissances et expertises sont en désaccord quant aux infractions commises.

Ce seul point souligne les difficultés inhérentes.

## [Text]

There is no question that section 25 of the Criminal Code does require clarification and will have to be clarified at some point—and legal scholars have agreed on this for years. But until it is clarified, we should bear in mind that, given the nature of the day-to-day duties of police officers in enforcing the Criminal Code and dealing with the whole range of criminal activities, what they will face will be substantially different from what will be faced by security agents. While some of the dangers will obviously be similar, the dangers that one can expect to be facing an average police officer are infinitely greater.

With great respect, Senator Godfrey, nothing that you have said detracts from what we have said. First of all—

**Senator Godfrey:** It is not what I said. It is the McLeod Committee that I am asking you to direct your answer to, not what I have said.

**Hon. Mr. McMurtry:** Section 25 and the Common Law some day will have to be clarified further, even if only by reason of the debate that has taken place following the release of the report of the McDonald Commission.

This points the finger at another problem, and that is that even while we are attempting to further refine and clarify the Common Law and section 25—and we have a whole body of law, although not totally satisfactory, to guide us in that respect—it is suggested that we now set up a different standard, a standard which will have very little relationship to this vast body of law. The proposed different standard is very vague and imprecise, and it seems strange to me that, in the absence of clarifying the existing law, we should put into place a standard which lacks any clarity whatsoever.

The lesser of the two evils would be to amend section 25 of the Criminal Code so as to include these officers within that section. If that were done, we would at least have the existing body of law to guide us. That would certainly be the lesser of the two evils, although again not a satisfactory result. If this force were to remain within the RCMP, that would overcome that hurdle to some extent; but I realize that that is a policy issue and one which is probably difficult for Parliament.

This is an issue that is a difficult issue. I concede that. It is one that I have discussed at great length with my own legal advisors in comparing the two sections. I know there was some effort, as has been stated on the record, to include the principles in section 25 of the Criminal Code in clause 21 of this bill. It is the view of our criminal law officials that there is a vast difference between the two.

Perhaps at this point I might turn to the Deputy Attorney Gen to enlarge on anything I have said, because his legal expertise in this area is certainly greater than mine.

**Senator Godfrey:** May I put one additional question on the record before Mr. Campbell has his say.

I am puzzled by your statement that this is a different standard. The standard proposed in clause 21, but for the dropping of the words "in the circumstances", is the same as

## [Traduction]

Il n'y a aucun doute que l'article 25 du Code criminel exige des précisions et qu'il faudra un jour s'y pencher; les juristes érudits l'admettent depuis des années. Mais d'ici là, il faut se rappeler que, compte tenu des activités quotidiennes des policiers qui doivent faire respecter le Code criminel et s'occuper d'une vaste gamme d'activités criminelles, ces policiers font face à une situation fort différente de celle à laquelle feront face les agents du service de renseignement. Bien que certains dangers seront similaires, les dangers auxquels doivent faire face les policiers moyens sont infiniment supérieurs.

Avec tout le respect que je vous dois, sénateur Godfrey, je dirai que rien de ce que vous avez dit ne contredit ce que nous avons dit. Tout d'abord...

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est pas ce que j'ai dit. Je ne vous demande pas de commenter mes déclarations, mais celles du Comité McLeod.

**L'honorable M. McMurtry:** Il faudra, un jour, préciser l'article 25 et les dispositions de la Common Law, ne serait-ce qu'en raison du débat qu'a soulevé la publication du rapport de la Commission McDonald.

C'est là que surgit un autre problème; alors que nous tentons de préciser la Common Law et l'article 25—nous avons pour nous guider à cet égard un recueil de lois important quoique pas totalement satisfaisant—on propose maintenant la création d'une norme différente, une norme qui aura très peu de liens avec ce vaste recueil de lois. La norme différente proposée est très vague et imprécise et il me semble étrange, alors qu'on ne peut s'entendre pour préciser la loi actuelle, qu'on veuille adopter une norme d'où toute précision est absente.

La modification de l'article 25 du Code criminel pour inclure ces agents constituerait le moindre de deux maux. Si on agissait ainsi, on pourrait s'appuyer sur l'actuel recueil de lois. Encore une fois, ce ne serait pas un résultat satisfaisant mais ce serait certainement le moindre de deux maux. On réglerait partiellement le problème si le service de renseignement demeurait au sein de la GRC; mais je constate qu'il s'agit là d'une question d'orientation qu'il est sans doute difficile pour le Parlement de résoudre.

C'est là un point difficile, j'en conviens. J'en ai discuté longuement avec mes propres conseillers juridiques en comparant les deux articles. Les délibérations du Comité en font foi, on a tenté d'incorporer le principe de l'article 25 du Code criminel dans l'article 21 de ce projet de loi. Mais nos experts en droit criminel sont d'avis qu'il y a une énorme différence entre les deux.

Je pourrais peut-être, à ce point-ci, demander au sous-procureur général d'élaborer sur ce que j'ai dit puisque son expertise en ce domaine est certainement supérieure à la mienne.

**Le sénateur Godfrey:** Avant que M. Campbell ne prenne la parole, puis-je ajouter une question?

Je suis étonné de ce que vous déclariez qu'il s'agit d'une norme différente. La norme que propose l'article 21, si on oublie le fait que les mots «dans les circonstances» ont été



[Text]

that set out in the judgment of the Supreme Court of Canada in determining the law with regard to police officers.

Perhaps the Deputy Attorney Gen can respond to that at the same time.

Would the addition of the words "in the circumstances"—

**Hon. Mr. McMurtry:** There are a whole number of other factors, Senator Godfrey. It would be far better to simply eliminate clause 21 and determine what if any problems are going to arise, rather than create a Frankenstein's monster.

The Deputy Attorney Gen, who has a much greater degree of expertise in these matters, will probably add something further, with your permission.

**Mr. Archie Campbell, Q.C., Deputy Attorney Gen for the Province of Ontario:** Mr. Chairman, there are three sources of law that we are talking about: first, the common law principle as set out in *Waterfield* and as interpreted in the McLeod Report; secondly, section 25 of the Criminal Code; and the third, to which the first two are being compared, clause 21 of Bill C-157.

If one wants to confer upon the members of the agency all of the legal justifications, or powers, or protections afforded peace officers, the shortest way is to simply keep the agency within the RCMP.

Another way, as my minister has pointed out, is to amend section 25 of the Criminal Code.

There are a number of divergent streams of authority set out in the McLeod Report. I think it refers to the fact that the *Landry* case is still pending in the Supreme Court of Canada. There can be a great deal of debate as to the precise scope, in individual cases, of the powers and protections of peace officers.

Clause 21 of this bill sets off in a totally new and different direction. It goes further than does section 25 of the Criminal Code. Section 25 of the Criminal Code only gives justification to officers in doing what they are required or authorized to do. Clause 21 of this bill goes a quantum jump beyond that: it is not only protecting officers in respect of what they are required or authorized to do by law but such "reasonable actions" as, in the view of the agent himself, are reasonably necessary.

So, it does not just protect them insofar as what they are authorized or required by law to do; it—

**Senator Frith:** They can only perform the duties and functions of the service, and those are authorized by law.

**Mr. Campbell:** The mandate of the service is defined in clauses 2 and 14 of the bill.

**Senator Frith:** That is another point. However, it is not as though it has no reference to authority at all, because they can only do what is necessary to enable them to perform the duties and functions of the service under this proposed act.

I know you disagree with this proposed legislation, but don't say that it is totally outside the question of legal authority.

**Mr. Campbell:** Section 25 of the Criminal Code confines it to what they are required or authorized to do, not ancillary

[Traduction]

éliminés, est la même que celle qu'on retrouve dans la décision de la Cour suprême du Canada au sujet de la loi et des policiers.

Peut-être le sous-procureur général pourrait-il répondre à cette question en même temps.

En ajoutant les mots «dans les circonstances»...

**L'honorable M. McMurtry:** Mais il y a, sénateur Godfrey, nombre d'autres facteurs. Il serait de beaucoup préférable d'éliminer simplement l'article 21 et de préciser les problèmes qui pourraient surgir plutôt que de créer un monstre.

Avec votre permission, le sous-procureur général, qui possède une connaissance beaucoup plus grande de ces questions, pourra probablement élaborer.

**M. Archie Campbell, c.r., sous-procureur général de l'Ontario:** Nous parlons, monsieur le président, de trois sources juridiques: d'abord, le principe de Common Law tel qu'établi dans *Waterfield* et interprété dans le Rapport McLeod, deuxièmement, l'article 25 du Code criminel; et troisièmement, l'article 21 du projet de loi C-157 auquel on compare les deux premiers.

Si on désire accorder aux membres de l'agence toutes les protections ou les pouvoirs accordés aux agents de la paix, la façon la plus simple d'y parvenir est de conserver l'agence au sein de la GRC.

Une autre façon, comme mon ministre l'a souligné, est de modifier l'article 25 du Code criminel.

Le Rapport McLeod contient nombre d'avenues différentes d'autorité. Je crois que cela est dû au fait que la cause *Landry* est toujours devant la Cour Suprême du Canada. On pourrait discuter longuement de la portée précise, dans des cas particuliers, des pouvoirs des policiers et de la protection qui leur est accordée.

L'article 21 de ce projet s'élance dans une voie nouvelle et tout à fait différente. Il va plus loin que l'article 25 du Code criminel qui justifie les actions de policiers qui, par la loi, sont obligés ou autorisés à poser un geste. L'article 21 va beaucoup plus loin: non seulement protège-t-il les policiers pour ce qu'ils sont obligés ou autorisés à faire, mais également pour tous ces «gestes raisonnables» qui, de l'avis de l'agent lui-même, sont raisonnablement nécessaires.

L'article ne les protège pas seulement pour ce qu'ils sont obligés de faire ou autorisés à faire; il...

**Le sénateur Frith:** Mais ils ne peuvent que s'acquitter que des devoirs de l'agence qui, eux sont autorisés dans la loi.

**M. Campbell:** Le mandat du service se trouve aux articles 2 et 14 du projet de loi.

**Le sénateur Frith:** Ça, c'est une autre question. Toutefois, on ne peut pas dire qu'il n'est nullement question d'autorité puisque ces agents ne peuvent faire que ce qui est nécessaire pour leur permettre de s'acquitter des devoirs du service en vertu du projet de loi.

Je comprends que vous soyez opposé à ce projet de loi, mais n'allez pas dire qu'il est totalement détaché de toute autorité juridique.

**M. Campbell:** L'article 25 du Code criminel précise qu'ils ne peuvent faire que ce que la loi les oblige ou les autorise à faire,

[Text]

things. Why not adopt the wording of section 25, if it is necessary to have such a provision? Why depart from the words of section 25 of the Criminal Code?

**Senator Godfrey:** That is certainly another alternative, Mr. Campbell, but it will not change the law. The term "reasonably necessary" is taken from a judgment of the Supreme Court of Canada. If you put them under section 25 of the Criminal Code, they will soon be subject to the law, and the law is set out in the judgment of Mr. Justice Locke, which I have quoted and the words of which appear in clause 21.

You say that clause 21 sets out a separate—

**Senator Flynn:** The judgment is not the law; it is an interpretation of the law.

**Senator Frith:** It explains the law.

**The Chairman:** May I suggest that the point has been made.

**Senator Flynn:** It has been laboured!

**Senator Godfrey:** You have not explained to me why clause 21 is any different. All it does is reflect the Supreme Court of Canada interpretation of section 25.

**The Chairman:** There is a difference of opinion on that.

**Senator Godfrey:** I will leave it at that. He has not given me an explanation.

**The Chairman:** Are there any other questions on clause 21 of the bill?

**Senator Nurgitz:** Section 25 of the Code eliminates any act causing death or grievous bodily harm whereas clause 21 of the bill sets no limitation.

Do you have any comments in that regard?

**Hon. Mr. McMurtry:** That is certainly one of our great concerns, Senator Nurgitz. Clause 21 provides a totally limitless mandate for the service. We do not see any limit. Given the fact that it will never be tested in a court of law, this is an incredibly dangerous approach, in our view.

**The Chairman:** I have difficulty with your saying that it will never be tested in a court of law.

**Senator Godfrey:** I am completely confused on that one.

**Hon. Mr. McMurtry:** You are quite right, it may be tested in a court of law, but the possibility—

**Senator Godfrey:** That is different from "never".

**Senator Flynn:** If the minister of Justice concurs, it would not be tested.

**Hon. Mr. McMurtry:** It would be much more accurate, Mr. Chairman, to say that the possibility of it being tested in a court of law is not great.

**The Chairman:** If I can sum up in terms of where we stand on this—

**Senator Godfrey:** May I ask one more question before you sum up?

**The Chairman:** Yes, senator.

**Senator Frith:** I have some questions in this category, too.

[Traduction]

rien d'autre. Pourquoi ne pas adopter la phraséologie de l'article 25 s'il est nécessaire d'adopter une telle disposition? Pourquoi s'éloigner de l'article 25 du Code criminel?

**Le sénateur Godfrey:** C'est certainement une autre possibilité, monsieur, mais cela ne modifiera pas la loi. L'expression «raisonnablement nécessaire» est tirée d'une décision de la Cour suprême du Canada. Si ces agents tombent sous le coup de l'article 25 du Code criminel, ils seront assujettis à la loi et la décision du juge Locke que j'ai citée précise cette loi et les mots s'en retrouvent à l'article 21.

Vous soutenez que l'article 21 prévoit une...

**Le sénateur Flynn:** La décision ne constitue pas la loi; elle en est une interprétation.

**Le sénateur Frith:** Elle l'explique.

**Le président:** Je crois qu'on a saisi.

**Le sénateur Flynn:** Laborieusement.

**Le sénateur Godfrey:** Vous ne m'avez pas expliqué en quoi l'article 21 est différent. Il ne fait que refléter l'interprétation que donne la Cour suprême du Canada de l'article 25.

**Le président:** Tous ne sont pas d'accord là-dessus.

**Le sénateur Godfrey:** Je m'arrête, mais je n'ai pas reçu d'explication.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions sur l'article 21 du projet de loi?

**Le sénateur Nurgitz:** L'article 25 du Code criminel élimine tout acte qui entraîne la mort ou des blessures corporelles graves alors que l'article 21 ne prévoit aucune limite.

Vous voulez commenter ce point?

**L'honorable M. McMurtry:** C'est là l'une de nos profondes inquiétudes, sénateur. L'article 21 accorde un mandat tout à fait illimité au service. Nous n'y voyons aucune restriction. À notre avis, et puisque ce texte ne sera jamais contesté devant un tribunal, c'est une attitude incroyablement dangereuse.

**Le président:** Je comprends mal que vous puissiez affirmer qu'il ne sera jamais soumis à un tribunal.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'y comprends absolument rien.

**L'honorable M. McMurtry:** Vous avez raison, l'article sera peut-être contesté devant un tribunal, mais...

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est plus «jamais».

**Le sénateur Flynn:** Si le ministre de la Justice est d'accord, il n'y aura pas de contestation.

**L'honorable M. McMurtry:** Il serait plus précis de dire, monsieur le président, que la possibilité d'une contestation devant un tribunal est éloignée.

**Le président:** Si je peux résumer où nous en sommes...

**Le sénateur Godfrey:** Mais auparavant, vous permettez une autre question?

**Le président:** Oui, sénateur.

**Le sénateur Frith:** J'ai également quelques questions à ce sujet.



[Text]

**Senator Godfrey:** The Honourable Mr. MacGuigan, who will be appearing before us tomorrow, has recently published a position paper setting out the position of the Attorney Gen of Canada in respect of certain recommendations of the McDonald Commission, and in that paper it is set out that when breaches of law by employees had been discovered, they were immediately referred to the appropriate provincial Attorneys Gen, and the paper goes on to point out that, but for the province of Quebec, none of the provinces took any action.

Why do you think that breaches of the law by employees would not be referred to the provincial Attorneys Gen when in fact they have been in the past?

**Hon. Mr. McMurtry:** We had great difficulty getting information from the McDonald Commission. I have letters on file that went to the federal Solicitor General that are still unanswered, and I believe I have here a statement that I made publicly in relation to cases still before the courts and the difficulty that we had in getting information.

**The Chairman:** Senator Frith, please.

**Senator Frith:** Mr. McMurtry, I am a little diffident about quarreling with you about one thing you said on this category of breaking the law and prosecutorial discretion, and it relates to an example that you gave.

I accept at the outset that you have a great deal more experience than I on the question of authorizing infiltration of illegal activities by undercover agents. In fact, I have no experience at all in that regard. However, I was surprised to hear you say that the case that you used as an example, the Western Guard case, where the undercover agent participated in an illegal activity, was "exceptional".

It would seem to me, in my naivety, that for someone operating under cover—and I assume that that is not an exceptional thing in itself—not to engage in some illegal activity with the gang that they had infiltrated would be unusual. In fact, I would assume that it would be exceptional for them not to engage in the activity.

If, for example, a gang that had been infiltrated by an undercover agent was about to carry out some act against the Turkish Embassy, the undercover man is not apt to say, "Oh gee, fellows, I can't do that, because that will be a breach of the law". If he did, that would be the end of your undercover agent.

Without quarreling with the general principle in respect of the need for this discretion, I found that you weakened your case by saying that the Western Guard type of case would be exceptional. I would have thought it would be normal. Incidentally, the consequence of that, of course, on what we are talking about is that therefore your undercover agents do need to have some additional protection in respect of illegal activities.

**Hon. Mr. McMurtry:** That has never been the position of the Government of Ontario with respect to the major police forces that operate within our jurisdiction. With all due

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** L'honorable M. MacGuigan, qui témoignera devant nous demain, a récemment publié un document qui précise la position du procureur général du Canada face à certaines recommandations de la Commission McDonald; le document précise que chaque fois qu'on a découvert que des employés avaient enfreint la loi, on en avait immédiatement averti les procureurs généraux provinciaux en cause; et le document ajoute qu'à l'exception de la province de Québec, aucune province n'a pris quelque mesure que ce soit.

Pourquoi croyez-vous qu'on ne communiquerait pas aux procureurs généraux provinciaux les infractions dont certains employés se seraient rendus coupables alors qu'on l'a fait dans le passé?

**L'honorable M. McMurtry:** Nous avons rencontré toutes sortes de difficultés pour obtenir des renseignements de la Commission McDonald. J'ai en dossier copie de lettres adressées au solliciteur général fédéral et qui demeurent toujours sans réponse; je crois avoir avec moi une déclaration que j'ai rendue publique relative à des causes qui sont toujours devant les tribunaux et au sujet desquelles nous avons eu de la difficulté à obtenir des renseignements.

**Le président:** Sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** Je suis quelque peu embarrassé de me quereller avec vous au sujet de votre déclaration relative à cette catégorie d'infractions et à la discrétion judiciaire; il s'agit d'un de vos exemples.

J'admets, au départ, que vous possédez beaucoup plus d'expérience que moi pour ce qui est d'autoriser des agents secrets à infiltrer des activités illégales. De fait, je n'ai aucunement expérience en ce domaine. J'ai été surpris de vous entendre dire, au sujet de la cause Western Guard, que la participation de l'agent secret à cette activité illégale était «exceptionnelle».

Il me semble, dans ma naiveté, que pour un agent secret—ce n'est pas là une situation exceptionnelle—ne pas participer aux activités illégales d'un groupe infiltré serait inhabituel. Je suppose plutôt qu'il serait exceptionnel de ne pas participer à de telles activités.

Supposons qu'un agent secret a infiltré un groupe qui s'apprête à poser un geste contre l'ambassade de Turquie; l'agent secret ne pourrait certes pas dire «Je regrette, les gars, je ne puis vous accompagner; ce serait violer la loi.» S'il le faisait, c'en serait fait de lui.

Sans m'objecter au principe général relatif aux besoins dont vous parlez de cette discrétion judiciaire, je crois que vous avez affaibli votre argumentation en affirmant que l'affaire Western Guard est de nature exceptionnelle. J'aurais cru le contraire. Il en découle donc que vos agents secrets ont besoin d'une protection supplémentaire pour ce qui est des activités illégales.

**L'honorable M. McMurtry:** Le gouvernement de l'Ontario n'a jamais adopté cette position face aux principaux corps policiers qui relèvent de notre compétence. Conscient des

[Text]

respect to the important and dangerous duties and responsibilities that the security agents will be undertaking from time to time, I think this is something that is not needed. At this point in time of our history, fortunately, the number of dangerous assignments dealing with highly dangerous people—and bear in mind that foreign agents do not want to attract attention to themselves—are few.

The undercover agents that we have in the field, who are dealing with a lot of dangerous criminals, operate on the understanding that if they break the law, there is no automatic immunity. In the period of time that I have been Attorney Gen, and prior to that Solicitor Gen, I have never had any quarrels with any police force with the guidelines that we have laid down.

**Senator Frith:** Could that possibly be because the type of work that you are doing does not involve as much undercover work? For example, you do not engage in the infiltration of people involved in narcotics offences—

**Hon. Mr. McMurtry:** We do some.

**Senator Frith:** You do not become involved in security matter infiltrations. I am wondering whether in the light of that, it is exceptional to have a Western Guard case. In federal activities such as security-related work and work involving offences under the Narcotics Control Act, it would be normal to have incidents such as was involved in the Western Guard case. It may be that your lack of involvement in those areas might explain why you find this bill a little hard to understand, not being consistent with the more limited experience that you have in this type of area.

**Hon. Mr. McMurtry:** I would have to disagree—

**Senator Frith:** I would expect you would, yes.

**Hon. Mr. McMurtry:** ... with the nature of the undercover work that police officers in Ontario are engaged in. There are a number of joint-force operations which involve the RCMP, the Ontario Provincial Police and Metro Police, for example. Many of these infiltrations involve not just the Western Guard but motorcycle gangs, extortion rings, and any number of activities where the police officers involved are dealing with highly dangerous people.

While I am obviously not in a good position to judge the degree of hazard or risk facing an undercover agent involved in national security work—and I accept that in some cases it may be quite considerable—I do know that they are no greater than risks undertaken by police officers in the Province of Ontario on a day-to-day basis.

You would have a very difficult time convincing me that the risks faced by police officers operating in the Province of Ontario are any less than those that have been faced by any of our national security agents over the past years. Yet, we want to give the security agents more immunity than what, in our view, we are giving the police.

[Traduction]

devoirs et des responsabilités, dangereux et importants, que les agents de renseignement devront entreprendre de temps à autre, je crois qu'il s'agit d'un point inutile. Heureusement, jusqu'à ce jour, le nombre d'affectations dangereuses auprès de personnes très dangereuses—et rappelez-vous que les agents ennemis ne veulent nullement attirer l'attention sur eux—est peu élevé.

Nos agents secrets qui ont à traiter avec de nombreux criminels dangereux s'acquittent de leurs fonctions en sachant que, s'ils enfreignent la loi, ils ne seront pas automatiquement protégés. Depuis que je suis procureur général et avant cela, alors que j'étais solliciteur général, je n'ai jamais eu de différend avec quelque corps policier que ce soit au sujet des directives qu'ils avaient reçues.

**Le sénateur Frith:** Se peut-il que ce soit parce que le genre de travail que vous effectuez ne comprend pas tellement de travail secret? Vous n'avez pas, par exemple, à vous infiltrer dans des groupes de personnes qui œuvrent dans le trafic des stupéfiants...

**L'honorable M. McMurtry:** Cela se produit.

**Le sénateur Frith:** Vos agents ne s'infiltreront pas dans des groupes pour obtenir des renseignements de sécurité. Je me demande, à la lumière de ce qui précède, si la cause Western Guard est une exception. Au niveau fédéral, dans les domaines pertinents à la sécurité, ou dans la poursuite des contrevenants à la Loi sur les stupéfiants, un incident du genre Western Guard serait normal. Le fait que vous n'œuvrez pas dans ces domaines pourrait expliquer pourquoi vous avez de la difficulté à comprendre ce projet de loi puisqu'il n'est pas pertinent à l'expérience limitée que vous possédez en ce domaine.

**L'honorable M. McMurtry:** Je devrai réfuter votre déclaration...

**Le sénateur Frith:** Je m'y attendais.

**L'honorable M. McMurtry:** ... Compte tenu de la nature du travail secret auquel se livrent les policiers de l'Ontario. Il y a, par exemple, nombre d'opérations conjointes auxquelles participent la GRC, la Sûreté provinciale de l'Ontario et la police du Toronto métropolitain. Ce travail d'infiltration ne touche pas que le Western Guard, mais également des bandes de motards, des extorsionnistes et nombre d'autres activités où les policiers doivent s'attaquer à des personnes hautement dangereuses.

Bien que je ne sois évidemment pas en position de juger du degré de danger auquel fait face un agent secret qui travaille dans le domaine du renseignement de sécurité—et je dois admettre que dans certains cas les dangers sont fort élevés—je sais qu'ils ne sont pas plus grands que les risques que courent tous les jours les policiers de l'Ontario.

Vous pourrez difficilement me convaincre que les dangers auxquels font face les policiers qui œuvrent en Ontario sont moins grands que ceux des agents de notre service national de renseignement ces dernières années. Pourtant, on veut accorder à ces derniers une immunité plus grande que celle que nous donnons, à notre avis, aux policiers.



[Text]

**Senator Frith:** You have introduced the word "dangerous", Mr. McMurtry. I am not suggesting that the police forces under your jurisdiction are not engaged in dangerous work, including dangerous undercover work; I'm just talking about the different types involved. What I am trying to determine is whether it would not be normal for an undercover agent to have to participate in some illegal activity in order to perform his work. Otherwise, he need not be there.

If you were the Solicitor General of Canada or the Attorney Gen of Canada, would you inform your undercover narcotic agents that they had better not do anything illegal? Would you, as Solicitor General or Attorney Gen of Canada, cause your agents to go under cover, with instructions to participate in the buying and selling of drugs, without any promise of immunity?

In other words, you would say to your undercover agent: "I want you to buy drugs and sell drugs, or at least participate in that activity, but you understand, of course, that I cannot give you the authority to break the law and therefore it is quite possible that when we round this gang up, you will be in the prisoner's dock with the rest of them."

I cannot believe that you would do that.

**Hon. Mr. McMurtry:** Our guidelines, I repeat, are that there is no—

**Senator Frith:** But what would you do if you were the Solicitor General of Canada? Would you tell your agents that they cannot break the law while they are engaged in undercover work?

**Hon. Mr. McMurtry:** I do not know what the guidelines of the Solicitor Gen are in this respect, but there may be obvious cases where the likelihood of some illegal activity occurring will be apparent, and in such cases there may be a mechanism that can be established in advance in respect of that activity. That would be far preferable to this totally open-ended mandate that is proposed to be given.

Our experience in the Province of Ontario in dealing with undercover work is that the police officer involved has to deal with the unexpected, and our officers know that, in the event that they have to commit some breach of the law in order to maintain their cover, there is no automatic immunity. There has never been any complaint about this. If there is some effort to lay charges against them, they know that it will be examined by the prosecutorial authority to determine whether it is in the public interest to prosecute. It is done on a case by case basis. In my view, that is the lesser of the two evils, rather than just an open-ended mandate to break the law.

At the very least, if you are going to create this totally new agency, with its very broad powers, you should start off by bringing its members under section 25 of the Criminal Code. That, as I say, is the lesser of the two evils. I would opt for just telling them that they have to operate within the law, and if a problem arises with respect to someone wanting to prosecute them when they are clearly acting in the public interest, that can be dealt with, and it can be done in advance.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Vous avez utilisé, monsieur McMurtry, le mot «dangereux». Je ne tente pas de dire que les policiers qui relèvent de votre compétence n'effectuent pas du travail dangereux y compris du travail secret dangereux; je ne parle que des différents types de travaux. J'essaie de savoir s'il ne serait pas normal pour un agent secret de participer à certains activités illégales pour s'acquitter de sa tâche. Autrement, il n'aurait rien à faire là.

Si vous étiez le solliciteur général du Canada ou le procureur général du Canada, avertiriez-vous les agents secrets qui œuvrent dans le domaine des stupéfiants qu'il feraient bien de ne commettre aucun acte illégal? En tant que solliciteur général ou procureur général du Canada, inviteriez-vous vos agents à travailler sous couvert en leur disant de participer à l'achat et à la vente de stupéfiants sans leur promettre l'immunité?

En d'autres mots, diriez-vous à vos agents secrets: «Je veux que vous achetiez des drogues et que vous vendiez ou tout au moins que vous participiez à ces activités, mais vous devez comprendre que je ne peux vous permettre de violer la loi, de sorte qu'il est fort possible que lorsque nous mettrons la main au collet de cette bande vous devrez, comme eux, faire face à des accusations.»

Je ne peux m'imaginer que vous le feriez.

**L'honorable M. McMurtry:** Je répète que nos directives précissent que...

**Le sénateur Frith:** Mais le feriez-vous en tant que solliciteur général du Canada? Avertiriez-vous vos agents qu'ils ne peuvent enfreindre la loi dans l'exercice de leurs fonctions?

**L'honorable M. McMurtry:** J'ignore quelles sont les directives du solliciteur général à cet égard, mais il est évident qu'il est possible que certaines activités illégales se produisent; dans de tels cas, il serait sans doute possible d'établir à l'avance un mécanisme de solution de ce problème. Ce serait fort préférable à ce mandat tout à fait illimité qu'on propose d'accorder à l'agence.

Notre expérience, en Ontario, démontre que le travail d'agent secret force le policier en cause à s'attendre à l'inattendu; nos policiers savent que s'ils doivent enfreindre la loi pour conserver leur anonymat, ils ne seront pas automatiquement protégés. Nous n'avons jamais reçu de plaintes à cet égard. Ils savent que si on tente de porter des accusations contre eux, les autorités décideront s'il est ou non dans l'intérêt public de porter des accusations. Chaque cas est étudié selon ses mérites. A mon avis, c'est là un moindre mal comparative-ment à un mandat illimité qui permet de violer la loi.

Le moins que vous puissiez faire, si vous désirez créer cette agence totalement nouvelle et lui confier des pouvoirs si vastes, serait d'inclure ses membres dans les dispositions de l'article 25 du Code criminel. Comme je l'ai déjà dit, ce serait le moindre de deux maux. Je me contenterais de leur dire qu'ils doivent respecter la loi et, si un problème surgit parce que quelqu'un désire les trainer devant les tribunaux alors qu'ils

[Text]

To give them this open-ended mandate is tantamount to fundamental disrespect for the rule of law. It is a tough issue, and I think it has to be faced up to.

**Senator Godfrey:** You have been talking about breaches of the law and prosecutorial discretion. I thought under the *Waterfield* principle there was no breach of the law.

**Hon. Mr. McMurtry:** There are different interpretations of the *Waterfield* case. It has always interested me that the *Waterfield* case is always cited and yet in that particular case the police officers were held to be breaking the law.

**Senator Godfrey:** On page 79 of the McLeod Committee Report they deal with—incidentally, I have no problem with the Western Guard case. I think that goes far beyond the *Waterfield* case. It is the same as burning the barn down. It has to be “reasonably necessary” in the circumstances.

On page 79 we have a discussion of the offences of break and enter, theft, mischief, trespass at night, possession of house-breaking instruments, and conspiracy to commit trespass. Each of these offences, so-called, was committed by a police officer, and the conclusion of the McLeod Committee was as follows:

This is an area where each fact situation must be considered on its own merits and the *Waterfield* test applied.

And that is a test, not to determine whether they are excused from breaking the law, but whether they are within the law.

**Hon. Mr. McMurtry:** Again, in my view the *Waterfield* case, section 25 and the Common Law are badly in need of clarification, and I think most legal scholars would agree; but at least they provide some guidance.

As the Deputy Attorney Gen said earlier, while we have a law which is clearly not in a satisfactory state now—the Common Law and section 25—we should not create a new standard, a standard which will not be subject to the same degree of scrutiny. I think that would be a highly dangerous thing to do.

If Parliament does not agree, as some honourable senators obviously do not, it would be my recommendation that clause 21 be deleted in its entirety. I feel very strongly about that. I think the signal being sent out to this force through clause 21 would result in a very heavy price down the road.

At the very least, we should try to bring this agency under section 25 of the Criminal Code or, as many provincial Attorneys Gen will suggest, leave this function within the RCMP, where we have a history of jurisprudence and tradition to guide us in dealing with it.

This is something, Mr. Chairman, that we are simply not going to have agreement upon, and I respect that. I respect, of course, the views of distinguished senators. It is something that reasonable people can disagree about.

[Traduction]

agissent véritablement dans l'intérêt public, qu'on se penchera sur leur cas; et ceci peut se faire à l'avance.

Mais leur accorder un tel mandat illimité se traduit par un manque de respect fondamental pour la loi. C'est un aspect difficile, mais il faut y faire face.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez parlé d'infractions à la loi et de discrétion judiciaire. Je croyais qu'en vertu du principe *Waterfield* il n'y avait pas violation de la loi.

**L'honorable M. McMurtry:** Il existe différentes interprétations de la cause *Waterfield*. Je trouve également étrange qu'on la cite toujours et que, dans le cas qui nous intéresse, les policiers ont été déclarés en violation de la loi.

**Le sénateur Godfrey:** A la page 79, le rapport du Comité McLeod traite—incidemment je n'ai rien contre la cause Western Guard. Cela va bien au-delà de la cause *Waterfield*. Ça équivaut à mettre le feu à une grange. Il faut que ce soit «raisonnablement nécessaire» dans les circonstances.

A la page 79, le rapport discute de différentes infractions: effraction, vol, méfait, intrusion de nuit, possession d'instruments d'effraction, conspiration en vue d'une intrusion. Chacune de ces soi-disant infractions sont le fait d'un policier; le Comité McLeod conclut:

C'est un domaine où il faut étudier chaque cas selon ses mérites et appliquer la cause *Waterfield*.

C'est une cause-type, non pas pour déterminer si on les excuse d'avoir violé la loi, mais plutôt pour décider s'ils ont agi conformément à la loi.

**L'honorable M. McMurtry:** A mon avis, il faut apporter des précisions à la cause *Waterfield*, à l'article 25 et à la Common Law; je crois que la plupart des juristes érudits sont d'accord sur ce point, même si ces dispositions constituent une certaine directive.

Comme l'a mentionné le sous-procureur général, même si la loi actuelle n'est pas dans un état satisfaisant de précision—je parle de la Common Law et de l'article 25—il ne faudrait pas créer une nouvelle norme qui ne serait pas assujettie à une enquête aussi approfondie. Je crois que ce serait fort dangereux.

Si le Parlement n'est pas d'accord, et c'est évidemment le cas de certains sénateurs, je recommanderais l'abolition totale de l'article 21. Et je suis très sérieux. Je crois que les pouvoirs qu'accorde l'article 21 à ce service nous coûterait éventuellement très cher.

Nous devrions tout au moins tenter d'assujettir ce service aux dispositions de l'article 25 du Code criminel ou, comme le proposent plusieurs procureurs généraux provinciaux, de maintenir ce service au sein de la GRC où il existe déjà une tradition et une jurisprudence qui nous permettent de nous attaquer au problème.

Il est évident, monsieur le président, que c'est un point sur lequel nous ne pourrions nous entendre. Je respecte l'opinion des sénateurs et je comprends que c'est un point sur lequel des personnes raisonnables peuvent différer d'opinion.



[Text]

**Senator Godfrey:** In the McLeod Committee Report they go through 26 different examples and ask the question, in respect of each, is legislation required or not. In certain cases the answer is that legislation is not required; that the *Waterfield* principle is ample.

Are you telling us that you do not agree with the McLeod Report? Is that what you are saying?

**Hon. Mr. McMurtry:** It is a reasonable interpretation of the law, but it points out that the law—

**Senator Frith:** Is that a reasonable interpretation of your view, Mr. Attorney Gen?

**Hon. Mr. McMurtry:** It is a reasonable interpretation of the law, but it is a law that is badly in need of clarification, in my view, at the very least.

**Senator Godfrey:** But the McLeod Committee went through these, pointing out which ones need it and which ones do not. In the one I just cited, the committee said that the *Waterfield* principle was ample; that we don't need any—

**Senator Flynn:** We don't need clause 21. Fine. That's it.

**Senator Godfrey:** You wouldn't need clause 21 if it were put into the Criminal Code, as suggested by Mr. McMurtry. It would not alter the law at all.

**Senator Flynn:** It is already there.

**The Chairman:** Perhaps we could move on to your next area, senator.

**Senator Godfrey:** I would like to get back to the question of whether or not this function should be left within the RCMP. In that regard, Mr. McMurtry, you have quoted various people. I am wondering whether you have read the article by John Starnes which appeared in *Canadian Defence Quarterly* in the summer of 1979.

Mr. Starnes was the first civilian head of the Security Branch of the RCMP. I must confess that when I read this article a couple of weeks ago, I wondered why we spent all the money we did on the McDonald Commission, because his suggestions and conclusions, in a general way, conform to what, \$10 million later, the McDonald Commission said.

Mr. Starnes is speaking from personal experience—and we are going to be hearing from him tomorrow. I would like to read what he says, and it is as follows:

The 1966 Royal Commission on security recommended a new civilian non-police agency which would generally be without law enforcement powers. The government rejected this recommendation, proposing instead that the security service remain under the Commissioner of the RCMP but that it should be increasingly separate in structure and civilian in nature. This attempt failed, primarily because the framework within which it was made was insufficiently flexible and certain prerequisites to the success of such an advanced and novel experiment certainly did not exist in 1969 and thereafter. The proper course to follow now is to return to the basic recommendation of

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Le rapport du Comité McLeod cite 26 exemples différents et se demande, au sujet de chacun, si une loi s'impose ou non. On répond dans certains cas qu'une loi n'est pas nécessaire parce que le principe *Waterfield* suffit amplement.

Dites-vous que vous n'êtes pas d'accord avec le rapport McLeod? Est-ce ce que vous dites?

**L'honorable M. McMurtry:** C'est une interprétation raisonnable de la loi, mais elle souligne que la loi . . .

**Le sénateur Frith:** A votre avis, monsieur le procureur général, est-ce une interprétation raisonnable?

**L'honorable M. McMurtry:** C'est une interprétation raisonnable de la loi, mais c'est une loi qui a tout au moins besoin, à mon avis, d'être précisée.

**Le sénateur Godfrey:** Mais le Comité McLeod s'est penché sur ces points en signalant ceux qui exigeaient l'adoption d'une loi. Dans celui que je viens de citer, le Comité McLeod déclare que le principe *Waterfield* suffit, qu'il n'est pas nécessaire . . .

**Le sénateur Flynn:** Nous n'avons pas besoin de l'article 21. Un point, c'est tout.

**Le sénateur Godfrey:** L'article 21 serait inutile si l'agence tombait sous le coup du Code criminel comme le propose M. McMurtry. Cela ne modifierait en rien la loi.

**Le sénateur Flynn:** Cela s'y trouve déjà.

**Le président:** Nous pourrions passer à votre prochain point, sénateur.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais qu'on revienne à l'idée de maintenir ou non ce service du sein de la GRC. Vous avez, à cet égard, monsieur McMurtry, cité plusieurs personnes. Je me demande si vous avez lu l'article de John Starnes publié à l'été de 1979 dans le *Canadian Defence Quarterly*.

M. Starnes fut le premier civil à la tête de la direction de la sécurité de la GRC. Je dois avouer que lorsque j'ai lu cet article, il y a quelques semaines, je me suis demandé pourquoi nous avions dépensé tant d'argent à la Commission McDonald puisque ses recommandations et conclusions sont en général, mais 10 millions de dollars plus tard, celles que la Commission McDonald a fait siennes.

M. Starnes parle d'expérience lui que nous entendrons demain. J'aimerais vous lire ce qu'il dit:

La Commission royale de 1966 sur la sécurité recommande la création d'une nouvelle agence civile non-policrière qui ne disposerait pas de pouvoirs de mise en application de la loi. Le gouvernement rejette cette recommandation proposant plutôt le maintien du service de sécurité sous la direction du commissaire de la GRC tout en lui donnant une structure de plus en plus séparée et de nature civile. Cette tentative a échoué principalement parce que la structure dans laquelle elle opérait était trop rigide et que certaines conditions préalables au succès d'une expérience si avant-gardiste et nouvelle n'existaient pas, ni en 1969, ni dans les années subséquentes.

## [Text]

the Royal Commission and establish a civilian non-police agency separate from the RCMP.

And then he goes on to point out the differences between police forces, and so on.

Here is one man who was intimately connected for three years with the security agency—in fact, he was head of the agency—and he comes to the conclusion that it must be separate.

I am wondering whether you considered his views in arriving at your position.

**Hon. Mr. McMurtry:** I know that Mr. Starnes is of that view. I have not had the pleasure of reading his article. I certainly intend to do so before he and I appear together on a Panel at the meeting of the Canadian Bar Association next week. We will have an opportunity to continue the discussion at that time.

As I have said on other occasions, this is not something that I am an absolutist about. Mr. Starnes may or may not wish to comment on the comments set out on pages 51 and 52 of our brief—which, in my view at least, reflect some compelling arguments for leaving this agency within the RCMP. I do not think it would serve any useful purpose for me to read those comments aloud. I certainly look forward to reading with interest, not only the article of Mr. Starnes to which you have referred, Senator Godfrey, but also his comments, which may or may not include his comments on our brief. I hope you will also be hearing from other RCMP officers, perhaps senior officers, who are still engaged in the service.

**Senator Godfrey:** You were quoted in the *Vancouver Sun* of May 20, 1983, and again in the *Toronto Sun*, under the headline "Spy agency could be a glorified CIA", as follows:

—Ontario Attorney Gen Roy McMurtry—

**Hon. Mr. McMurtry:** A better description might perhaps be "inglorious CIA".

**Senator Godfrey:** I am quoting now from the article in the *Vancouver Sun*:

—Ontario Attorney Gen Roy McMurtry said that the history of the Central Intelligence Agency in the U.S. should make Canadians skeptical of proposals to create a civilian security service in Canada.

And then it quotes you as saying "sort of running around as a glorified CIA in Canada".

The evidence we have had put before us is that this agency has none of the functions that the CIA has. The CIA is exclusively for foreign espionage, whereas the function of this agency would be to counter espionage entirely in Canada. And we all know the criticism that the CIA started out—

**Hon. Mr. McMurtry:** The CIA was involved in domestic intelligence at one point and that function was then taken over by the FBI.

**Senator Godfrey:** Yes. What clause in this bill, in your view, gives this proposed agency any authority for foreign intelligence, such that it could be compared with the CIA?

## [Traduction]

Il reste maintenant à reprendre la recommandation fondamentale de la Commission royale et d'établir une agence civile non policière, séparée de la GRC.

Il souligne ensuite les différences entre les forces de police, etc.

Voilà un homme qui, pendant trois ans, a été en contact intime avec l'agence de sécurité—en fait, il la dirigeait—et il en vient à la conclusion qu'elle doit être séparée de la GRC.

Je me demande si vous avez étudié son point de vue avant d'adopter le vôtre.

**L'honorable M. McMurtry:** Je sais que M. Starnes est de cet avis. Je n'ai pas eu le plaisir de lire l'article en question, mais j'entends bien le faire avant que lui et moi ne participions tous deux à une table ronde, la semaine prochaine, lors de la réunion de l'Association du barreau canadien. Nous aurons l'occasion de poursuivre la discussion.

Comme je l'ai déjà dit, ce n'est pas un point de vue dont je ne m'écarterai jamais. M. Starnes voudra peut-être, ou non, commenter le point de vue que nous défendons aux pages 68 à 70 de notre mémoire et qui, du moins à mon avis, constituent des arguments marquants pour maintenir l'agence au sein de la GRC. Je crois qu'il serait inutile que je lise ces commentaires. C'est avec plaisir que je lirai, non seulement l'article de M. Starnes dont vous venez de parler, sénateur Godfrey, mais également ses commentaires qui pourraient ou non porter sur notre mémoire. J'espère que vous recevrez également d'autres officiers de la GRC, peut-être des officiers supérieurs qui sont toujours à l'emploi du service.

**Le sénateur Godfrey:** Le *Vancouver Sun* du 20 mai 1983 vous citait et le *Toronto Sun* ajoutait ce qui suit sous le titre «Spy agency could be a glorified CIA»

Le procureur général de l'Ontario, M. Roy McMurtry...

**L'honorable M. McMurtry:** On pourrait peut-être mieux la décrire en parlant de la «peu glorieuse ACR»

**Le sénateur Godfrey:** Je cite l'article du *Vancouver Sun*:

Le procureur général de l'Ontario, M. Roy McMurtry, est d'avis que l'histoire de l'Agence centrale de renseignements des États-Unis devrait rendre les Canadiens sceptiques quant au projet de création d'un service de renseignement de sécurité au Canada.

L'article dit vous citer en ajoutant «qui se trimbalerait au Canada comme une agence baptisée pompeusement d'ACR.»

Les témoignages que nous avons reçus indiquent que cette agence ne joue aucun des rôles de l'ACR qui est exclusivement axée sur l'espionnage étranger alors que cette agence s'attaquerait à l'espionnage, mais uniquement au Canada. Et nous connaissons tous les critiques que l'ACR...

**L'honorable M. McMurtry:** Il était un temps où l'ACR s'occupait de renseignement de sécurité au pays, mais ce rôle a ensuite été confiée au FBI.

**Le sénateur Godfrey:** Exact. Quel article de ce projet accorde, selon vous, à l'agence proposée l'autorité nécessaire



[Text]

**Hon. Mr. McMurtry:** I am not here as an expert on the CIA. I can only say that any reasonable reading of history would demonstrate that they were engaged in some very significant excesses within the continental U.S.A. before being told to give the function of domestic intelligence over to the FBI. Even a casual reading would indicate that the excesses of CIA in the name of domestic intelligence constitute a very unhappy chapter in American history.

**An Hon. Member:** You are speaking now of the period when the CIA did involve itself in domestic intelligence?

**Hon. Mr. McMurtry:** I am talking about past excesses of the CIA when it exercised responsibility with respect to domestic intelligence. If I have read the record of this Committee's proceedings correctly, you have already had a discussion of some involvement contemplated for this agency in foreign jurisdictions. It seems to me that I have read some discussions in *Hansard* in that regard. In any event, it is not something that I can make any useful contribution to. You will be hearing from the Minister of External Affairs in that regard, as I understand it.

**The Chairman:** Senator Frith.

**Senator Frith:** I have two questions by way of clarification on this subject of separation. You may be more familiar with the recommendations of the McDonald Commission than I, but it is my impression that both the McDonald Commission and the McKenzie Commission recommended separation.

Am I right about that?

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes.

**Senator Frith:** And you remain unpersuaded? Having read the reports of those commissions and having considered their studies, you still feel that they are mistaken?

**Hon. Mr. McMurtry:** Obviously the recommendations of those commissions have to be taken very seriously. The arguments that they have put forward obviously have some merit. I am not discounting them. However, after reflecting on this in my own mind since the McDonald Commission reported, I simply am not persuaded that their arguments are more compelling than the arguments that can be made for leaving this function within the RCMP, with greater direction, greater accountability. It is a question as to weight of argument.

While those two commissions engaged in very thoughtful reviews of the problem, certainly good arguments can be made for keeping the agency within the RCMP. One cannot simply say that these commissions are wrong in their recommendation. Obviously, one cannot be an absolutist in this area. However, I suggest that when one looks at the history and traditions of the RCMP, when one looks at the existing relationships between the RCMP and police forces both here and internationally, the relationship of the RCMP with foreign intelligence agencies, the whole history of traditions and accountability—and despite the mistakes they have made,

[Traduction]

pour la cueillette de renseignements de sécurité à l'étranger pour qu'on puisse la comparer à l'ACR?

**L'honorable M. McMurtry:** Je ne suis pas un expert sur l'ACR. Tout ce que je puis dire, c'est que l'histoire démontrera que l'agence s'est laissée aller à des excès très importants aux États-Unis mêmes avant qu'on lui demande de céder cette partie de son rôle au FBI. Même une étude peu poussée permettra de constater que les excès de l'ACR au nom de la sécurité nationale constituent un chapitre peu reluisant de l'histoire américaine.

**Une voix:** Vous parlez de cette période où l'ACR s'occupait de renseignements de sécurité au pays?

**L'honorable M. McMurtry:** Je parle des excès passés de l'ACR alors que l'agence était chargée du renseignement de sécurité aux États-Unis mêmes. Si j'ai bien lu le compte rendu de vos délibérations, vous avez déjà discuté d'une certaine participation de l'agence dans des pays étrangers. Il me semble également avoir lu certaines discussions survenues aux Communes, à ce sujet. De toute façon, ma contribution sur ce point ne serait pas très utile. Je crois comprendre que le ministre des Affaires extérieures vous entretiendra de cette question.

**Le président:** Sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** J'aimerais poser deux questions pour qu'on m'apporte des précisions sur cette séparation. Vous connaissez peut-être mieux que moi les recommandations de la Commission McDonald, mais il me semble que la Commission McDonald et la Commission McKenzie recommandent toutes deux la séparation.

Est-ce exact?

**L'honorable M. McMurtry:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Et vous n'êtes pas persuadé? Après avoir lu des rapports de ces commissions, et vous être penché sur leurs travaux, vous croyez toujours qu'elles sont dans l'erreur?

**L'honorable M. McMurtry:** Il faut évidemment considérer ces recommandations très sérieusement. Les arguments qu'elles soutiennent ont certes leurs mérites. Je ne les rejette pas, mais après y avoir réfléchi après la publication du rapport de la Commission McDonald, je ne suis tout simplement pas persuadé que les arguments sont plus forts que ceux qu'on peut soulever pour appuyer le maintien du service au sein d'une GRC qui lui transmettrait de meilleures directives et lui accorderait une plus grande imputabilité. Il est donc question du poids des arguments.

Il va de soi que ces deux commissions ont étudié très sérieusement le problème, mais il est évident qu'on peut avancer de bons arguments pour maintenir l'agence au sein de la GRC. On ne peut se contenter de dire que les deux commissions ont erré dans leurs recommandations. On ne peut évidemment être intransigeant dans ce domaine. Mais si l'on se penche sur le passé et les traditions de la GRC, si l'on songe aux liens actuels entre la GRC et les forces policières tant au pays qu'à l'extérieur, aux relations entre la GRC et les agences étrangères de renseignements, l'ensemble des traditions et l'imputabilité—et malgré les erreurs commises le dossier de

*[Text]*

there still is a rather proud history of accountability—it is difficult to understand why there should be a separate agency.

We have the argument that there is an essential difference between intelligence gathering and law enforcement. In my view, while there is considerable overlapping, there are some differences.

We have heard about the need for the RCMP to hire and train people with broader educational backgrounds. Both the McDonald Commission and the Mackenzie Commission pointed to the purported reluctance on the part of the RCMP to provide reasonable career opportunities for university graduates, the RCMP members who might be more suitable for intelligence gathering operations.

While all of these are very valid observations, it is my view that these concerns could be largely addressed by some restructuring within the RCMP, rather than throwing out the baby with the bath water.

**Senator Riley:** The RCMP do send their members to university.

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes, I am aware of that, senator; but it seems to me that I read some concern in the report of the McDonald Commission in that area.

**Senator Frith:** If you were the Solicitor General of Canada, or Attorney Gen, you would stick with the RCMP?

**Hon. Mr. McMurtry:** I do not pretend to have had the same exposure to the RCMP, for example, that my provincial colleagues in the contract provinces have had. They, for the most part, have had much more intimate day-to-day involvement with the RCMP as it is the RCMP that forms the provincial police force in those provinces. I have not had that advantage. I respect their views—and I think that they are almost unanimous in the belief that it should remain within the RCMP.

I discussed this matter not long ago with Attorney Gen Lane of the Province of Saskatchewan, who is I believe going to be submitting quite a persuasive document to your Committee as to why it should remain within the RCMP.

We in Ontario have had many dealings with the RCMP, but not on the same basis. They operate in Ontario to a more limited degree. I do not pretend to be an expert, obviously, in national security matters, so for me to say that, yes, this is the decision I would make if it were my decision to make at this moment, would not be possible. I cannot be that absolute. I simply say that I would hope that this committee and Parliament will debate that issue very extensively before a decision is made.

I myself, I am sure, will benefit a great deal from the debate. I am just not persuaded as of this time that it is necessary. When you are going to change an institution that has been around as long as the RCMP has, given the generally proud traditions and effective service that they have provided, it should result in a good deal of debate.

At the opening of your deliberations Senator Balfour asked Mr. Finn whether there was some problem with the national

*[Traduction]*

l'imputabilité est encore fort reluisant—it est difficile de comprendre le besoin de recourir à une agence indépendante.

On soutient qu'il y a une différence essentielle entre le recueil de renseignements de sécurité et la mise en application de la loi. A mon avis, bien qu'il y ait chevauchement considérable, il y a certaines différences.

Nous en avons entendu d'aucuns dire qu'il importe que la GRC embauche et forme des personnes qui ont un bagage pédagogique plus vaste. Mais la Commission McDonald et la Commission McKenzie signalent la prétendue hésitation de la GRC d'offrir des possibilités raisonnables de carrière aux diplômés universitaires, ces membres de la GRC qui pourraient être les mieux adaptés aux opérations de cueillette des renseignements de sécurité.

Bien qu'il s'agisse d'observations valides, je suis d'avis qu'on peut régler en grande partie ces inquiétudes en restructurant la GRC plutôt qu'en lançant le bébé à l'égoût en même temps que l'eau du bain.

**Le sénateur Riley:** Mais la GRC envoie ses hommes à l'université.

**L'honorable M. McMurtry:** Je suis au courant, sénateur; mais je vois personnellement dans le rapport de la Commission McDonald une inquiétude à ce sujet.

**Le sénateur Frith:** Si vous étiez solliciteur général du Canada ou procureur général, opteriez-vous pour la GRC?

**L'honorable M. McMurtry:** Je ne prétends pas avoir la même connaissance de la GRC, par exemple, que mes collègues dont la province a une entente contractuelle avec la GRC. Dans la plupart des cas, ils ont eu des relations quotidiennes plus suivies avec la GRC puisque c'est elle qui, dans leurs provinces, sert de sûreté provinciale. Je n'ai pas eu cet avantage. Je respecte leur point de vue; je crois que la plupart sont unanimes à croire qu'il faudrait maintenir ce service au sein de la GRC.

J'en ai discuté, il n'y a pas tellement longtemps, avec le procureur général de la Saskatchewan, M. Lane, qui s'apprête à vous soumettre un document fort persuasif pour vous dire pourquoi il faudrait le maintenir au sein de la GRC.

Nous avons, en Ontario, traité beaucoup avec la GRC, mais sur un autre plan, puisqu'elle joue un rôle moindre chez nous. Je ne me prétends pas expert dans le domaine de la sécurité nationale, de sorte qu'il me serait impossible de dire, oui, c'est ma décision, s'il m'appartenait maintenant de la prendre. Je ne puis être aussi catégorique. Je dis simplement que j'espère que ce Comité et le Parlement étudieront la question à fond avant de prendre une décision.

Je suis convaincu que je profiterai beaucoup de ce débat. Mais je ne suis pas persuadé qu'il est présentement nécessaire. Lorsqu'on songe à modifier une institution aussi âgée que la GRC, compte tenu de ses traditions généralement éloquentes et du service efficace rendu, il faut qu'il en découle un bon débat.

Au début de vos délibérations, le sénateur Balfour a demandé à M. Finn s'il existait un problème au sein de



[Text]

security force now, whether Canadians were being ill-served in view of the fact that the national security force was within the RCMP, and the response of Mr. Finn, as I recall, was that there was not a problem; that the force was functioning very effectively.

Given that history, I think the onus is on those who want to make a fundamental change. If I were a judge, I would simply say that, notwithstanding the report of the McDonald Commission, I personally, on what I have heard, am not satisfied that the onus has been discharged.

**Senator Frith:** I have two other points under this heading—which I am sure you can answer in an equally brief fashion, and maybe even more briefly.

I am wondering whether, in spite of your lack of experience at the federal level in security work, you recognize what I understand to be the philosophy behind the recommendations of the two Royal Commissions that the security branch be separated, that being that there is a basic difference between security intelligence gathering and law enforcement.

While you may not agree with their conclusion to separate, do I take it that you do recognize that distinction?

**Hon. Mr. McMurtry:** Oh yes, certainly.

**Senator Frith:** The other point is really a tag-on to this question of separation and your position on it, and it appears in some of the statements you have made and it appeared again just a few moments ago.

You seem to feel that one of the reasons you remain unconvinced that there should be separation is that the proposed legislation would transfer this function to an untrained group of civilians. But, as I understand the provisions of the bill, they provide for the present security service—which is an interim one but it is basically the RCMP—to stay and form the foundation of the new service.

I have not seen any evidence—and certainly we have heard no evidence—that this new force will not be well trained. I am wondering why you include that. I understand your reason for being unconvinced about the switch, but I do not understand why you would use that as a reason. I am wondering whether you have some evidence that we do not know about in this regard.

**Hon. Mr. McMurtry:** We are well aware that the nucleus will be the RCMP, but I think you are dealing with a different mind bent that will be developed.

As we point out in our brief, when it comes to protecting and acting reasonably, reasonably objectively, particularly when one is intruding into the lives of individual citizens, the basic training that police officers have through a well-trained police force, their exposure to Crown counsel, defence counsel and judges—who tend to bring a greater degree of objectivity into the exercise—will put them in better stead.

[Traduction]

l'agence actuelle de sécurité nationale, si les Canadiens étaient mal servis parce que cette agence de sécurité nationale était au sein de la GRC; je crois me rappeler que M. Finn a répondu qu'il n'y avait aucun problème et que le service fonctionnait de façon très efficace.

Compte tenu de ce passé, je crois qu'il appartient à ceux qui préconisent un changement fondamental de le justifier. Si j'étais juge, je me contenterais de dire que nonobstant le rapport de la Commission McDonald et compte tenu des déclarations entendues, je ne crois personnellement pas que les tenants du changement ont prouvé leur point.

**Le sénateur Frith:** J'ai deux autres points à soulever dans le même domaine et je suis certain que vous pouvez me répondre aussi brièvement sinon plus brièvement encore.

Je me demande si, malgré votre manque d'expérience dans le domaine du renseignement au niveau fédéral, vous pouvez identifier ce qui, à mon avis, constitue la philosophie inhérente aux recommandations des deux commissions royales favorisant le retrait de la direction de la sécurité de la GRC, c'est-à-dire qu'il y a une différence fondamentale entre le renseignement de sécurité et l'application de la loi.

Même si vous n'êtes pas d'accord avec leurs conclusions favorisant la séparation, dois-je conclure que vous acceptez cette distinction?

**L'honorable M. McMurtry:** Très certainement.

**Le sénateur Frith:** Mon autre point porte également sur cette question de la séparation et votre opinion à ce sujet; on la constate dans certaines de vos déclarations, comme ce fut le cas il y a un instant.

Vous semblez croire que l'une des raisons pour lesquelles vous n'êtes pas convaincu du bien-fondé de la séparation, c'est que le projet de loi confiera ce rôle à un groupe de civils non formés à la tâche. Si je comprends bien ses dispositions, la loi prévoit que l'actuel service de sécurité—un service interimaire, mais essentiellement, la GRC—demeurera et assurera la fondation du nouveau service.

Je n'ai vu aucune preuve—et nous n'avons certes entendu aucune preuve—à l'effet que les membres de ce nouveau service ne seraient pas bien formés. Je comprends pourquoi vous n'êtes pas convaincu de la nécessité du changement, mais je ne comprends pas pourquoi vous en faites l'une de vos raisons. Je me demande si vous possédez des preuves que nous n'avons pas.

**L'honorable M. McMurtry:** Nous savons bien que le noyau proviendra de la GRC, mais je crois qu'il est maintenant question de la création d'une nouvelle tournure d'esprit.

Comme le souligne notre mémoire, lorsqu'il s'agit de protéger et d'agir raisonnablement, raisonnablement objectivement, et plus particulièrement lorsqu'on s'introduit dans la vie de simples citoyens, la formation de base que les policiers reçoivent dans une force constabulaire bien formée, leurs contacts avec le procureur de la Couronne, les procureurs de la défense et les juges—qui tendent à apporter une plus grande objectivité dans tout cet exercice—les placent en meilleure situation.

**[Text]**

While it is true that, in the initial stages, given the fact that the nucleus may well be the RCMP—and I do not know that precisely—the training will be there, as you quite properly point out,—

**Senator Frith:** I am thinking particularly of security and intelligence training, not so much law enforcement.

**Hon. Mr. McMurtry:** . . . I think that history will be lost in not very many years.

There are differences in security work, just as there are different types of police work. Some police officers are better suited to different types of law enforcement than others. While there are different skills that must be applied in security work, many of the officers who have been or who are now in the security force have advised me that their view is that the basic training involved in law enforcement with respect to the administration of the Criminal Code and exposure to the justice system is very important.

You will be hearing from these people directly; I'm just telling you what I have heard. That basic training and exposure to the justice system, in their view, will better prepare the officer to carry out his or her functions in national security, notwithstanding that the nature of the work may be somewhat different.

I think that should not be lost sight of. There are many officers within the RCMP who are or have been in the national security force who are very troubled by that and who feel very strongly about it, and I know this is something your committee is going to explore.

I would like to make one further observation, and that is on the relationship between police forces. Certainly this legislation contemplates the relationship between this new security force and other police forces throughout the country, and that relationship will be very essential to the effective carrying out of its mandate. Obviously, the exchange of information is crucial.

Having worked for some 25 years with police forces in different capacities—and sometimes against police forces—I know that the relationships which grow up between these police forces are very important, not only domestically but internationally, in relation to the degree of co-operation and the exchange of information. I think if a new agency is formed, you will risk losing a lot of that traditional relationship and trust that has grown up over the years.

I simply suggest, with the greatest of respect, that these are avenues and areas that should be carefully explored.

**The Chairman:** If I may, I should like to conclude this with two questions, Mr. Attorney Gen.

I think the difference between the criminal law system and the security system is crucial. You say they overlap—and that is true, though I will come back to that in a moment.

**[Traduction]**

Bien qu'il soit vrai qu'au début, compte tenu du fait que la GRC en constituera le noyau,—mais rien ne me le prouve—la formation y sera comme vous le mentionnez si bien . . .

**Le sénateur Frith:** Je pense à la formation dans les domaines de la sécurité et du renseignement de sécurité plus qu'à la mise en application de la loi.

**L'honorable M. McMurtry:** Je crois qu'il ne faudra que quelques années pour oublier le passé.

Il existe des différences dans le travail du renseignement de sécurité, tout comme il y a différents types de travail policier. Certains policiers sont mieux adaptés que d'autres à certains aspects de la mise en application de la loi. Bien qu'il faille appliquer différentes compétences au travail de sécurité, plusieurs policiers qui ont déjà travaillé ou travaillent présentement dans le domaine de la sécurité m'ont déclaré que la formation de base inhérente à la mise en application de la loi, pour ce qui est du respect de l'administration du Code criminel, et l'adaptation au système judiciaire sont très importantes.

Ces personnes viendront vous en parler elles-mêmes; je ne fais que vous rapporter ce que j'ai entendu. Cette formation de base et l'exposition au système judiciaire préparent mieux, à leur avis, le policier à sa tâche dans le domaine de la sécurité nationale nonobstant la nature du travail qui peut être différente.

Je crois qu'il ne faut pas l'oublier. Nombreux sont les policiers de la GRC qui ont travaillé, ou travaillent, pour l'agence de sécurité nationale, que cette question inquiète et qui ont une opinion précise sur le sujet; je sais également que votre Comité entend explorer cette avenue.

J'aimerais ajouter une observation quant aux relations entre les forces policières. Le projet de loi prévoit l'établissement de relations entre cette nouvelle agence et les autres forces policières du pays, relations qui seront essentielles pour lui permettre de s'acquitter efficacement de son mandat. De toute évidence, l'échange de renseignements est primordial.

Je sais, pour avoir travaillé durant environ 25 ans en diverses qualités, avec les forces policières—et contre elles, parfois—que les relations qui s'établissent entre les forces policières sont très importantes, non seulement au pays, mais également à l'extérieur, pour ce qui est du degré de collaboration et l'échange de renseignements. La formation d'une nouvelle agence risque, à mon avis, de faire disparaître une bonne partie des relations et de la confiance traditionnelles qui sont bâties au cours des années.

Je vous souligne, seulement, avec le plus grand respect, que ce sont là des secteurs et des points qu'il faudra étudier attentivement.

**Le président:** Si vous le permettez, j'aimerais conclure en vous adressant deux questions, monsieur le procureur général.

Je crois que la différence qui existe entre le système de droit criminel et le système de sécurité est crucial. Vous dites que les domaines se chevauchent et c'est peut-être vrai, mais j'y reviendrai dans un instant.



[Text]

Would you comment upon trying to vest in one deputy head responsibility for two such anathetical systems and the difficulty of government administration and the justice system—which again I will come back to in a moment—in sorting out when that deputy head is wearing one hat and when he is wearing the other?

**Hon. Mr. McMurtry:** I did not see that—but, again, I am burdened with the lack of knowledge, Mr. Chairman, that you undoubtedly possess with respect to the functioning of the national security force, because you have played a pivotal role in government for some time. I do not see that difficulty in my own mind. In my own ministry we have people who are involved in the criminal justice field, who are involved in civil work, who are involved in policy development—all lawyers and all having very different attitudes, often, toward various issues that come up.

My deputy has had to administer these people, all of whom, while legally trained, come with very different attitudes and skills with respect to their particular responsibilities. Sometimes we are able to move these experienced lawyers from one area to another, but often with a lack of success.

There are very different points of view in my own ministry with respect to many legal and policy issues that come up in relation to the administration of justice, and this does produce some tension; but, on balance, I have never found it to be an unhealthy situation. I have always found that I have benefited from being exposed to these different points of view, different attitudes, different experiences.

Notwithstanding my lack of knowledge in relation to the security service, I can see some similarities, because there are some basic approaches that do require similar training.

**The Chairman:** Are you responsible for the criminal intelligence system in Ontario, as Attorney Gen?

**Hon. Mr. McMurtry:** As Attorney Gen, I have ultimate responsibility for police officers performing their functions within the law. As you know, for about three years I also wore the hat of Solicitor Gen. Whether as Solicitor General or Attorney Gen, or both, I do not direct police forces on a day-to-day basis, nor do I direct their intelligence gathering operations. But when it comes to intrusive activities of police forces where there is the obtaining of judicial authorization for an interception, or a search warrant, our ministry is very intimately involved in the process, advising police officers, on a day-to-day basis, as to whether there is appropriate evidence for a judicially authorized wiretap, for example, or whether a search warrant is appropriate in terms of whether there is evidence to warrant it, first of all, and secondly whether it is drawn up in the appropriate form, and thirdly whether there is an adequate return in relation to any documents that are received by the forces.

So, one could say that, from the point of view of that type of intelligence gathering, we are involved very intimately on a

[Traduction]

J'aimerais que vous me disiez ce que vous pensez de l'idée de confier à un administrateur général la responsabilité de deux systèmes aussi différents, et les difficultés inhérentes à l'administration gouvernementale et au système judiciaire—j'y reviendrai dans un instant—afin de savoir quand l'administrateur général porte un chapeau plutôt que l'autre?

**L'honorable M. McMurtry:** C'est un point qui m'a échappé; c'est le résultat de mon manque de connaissances, monsieur le président, vous qui la possédez sans doute cette connaissance relative au fonctionnement de la force de sécurité nationale puisque vous jouez depuis un certain temps un rôle clé au gouvernement. Quant à moi, je ne vois pas cette difficulté. Il existe dans mon ministère des personnes qui travaillent dans le domaine du droit criminel, du droit civil, qui travaillent à l'établissement de politiques—ce sont tous des avocats qui ont souvent des attitudes fort différentes au sujet des divers problèmes qui surgissent.

Mon sous-ministre a eu la responsabilité de toutes ces personnes qui, malgré leur formation juridique, nous arrivent avec des attitudes et des compétences différentes quant à leurs responsabilités particulières. Nous pouvons souvent déplacer ces avocats expérimentés d'un secteur à un autre, mais il arrive souvent des échecs.

Il existe, à mon ministère, des points de vue fort différents quant aux nombreuses questions juridiques et d'orientation pertinentes à l'administration de la justice; il en résulte des tensions, mais jamais une situation malsaine. J'ai constaté que j'avais toujours profité de mon contact avec ces différents points de vue, ces différentes attitudes, ces différentes expériences.

Nonobstant mon ignorance pour ce qui est du service de sécurité, j'y vois certaines ressemblances parce qu'il existe des méthodes fondamentales qui exigent une formation semblable.

**Le président:** En votre qualité de procureur général êtes-vous responsable du système de renseignement criminel en Ontario?

**L'honorable M. McMurtry:** En tant que solliciteur général, la responsabilité finale pour les policiers qui s'acquittent de leur tâche dans le cadre de la loi, m'appartient. Comme vous le savez, j'ai également durant trois ans été solliciteur général. Que ce soit comme solliciteur général ou procureur général, ou les deux à la fois, je ne m'occupe pas du travail quotidien des forces policières pas plus que de leur service de cueillette de renseignement. Mais lorsqu'il est question des activités d'espionnage des forces policières, où l'arrestation exige un ordre de la Cour, ou l'émission d'un mandat et recherche, mon ministère est engagé de façon très directe, conseillant les policiers au jour le jour en leur indiquant, par exemple, si la preuve est suffisante pour obtenir la permission d'effectuer de l'écoute électronique, ou si l'obtention d'un mandat de perquisition est appropriée si, premièrement, la preuve le justifie, si, deuxièmement, il a été rédigé adéquatement et si, troisièmement, les renseignements que les policiers en tireront en valent le jeu.

On peut donc affirmer, pour ce qui est de l'obtention de ce genre de renseignements, que nous sommes engagés dans les

[Text]

day-to-day basis when it comes to the exercise of these extraordinary powers; but when it comes to telling a police officer what restaurant to sit in so as to see who might be coming in and out, if some illegal activity is suspected, we are not involved. That type of surveillance does not require our day-to-day involvement, unless there is some complaint about it.

**The Chairman:** If I may sum up, in the day-to-day operations of the criminal intelligence system, that is in another department, but you do not have a difficulty with it?

**Hon. Mr. McMurtry:** It is not just in a number of departments; it is in a number of police forces, all of whom, with the exception of the Ontario Provincial Police force, are administered by their own Boards of Police Commissioners. While we have the overall responsibility for the legislation, while we have responsibility for any law breaking, there are a number of major police forces in Ontario who function under local direction.

The sharing of intelligence information, of course, is important, and it is something that is done with the assistance of the RCMP, because a good deal of this intelligence information, insofar as it relates to criminal activity, is stored with the RCMP, with the various police forces having access to that information, depending on the circumstances.

**The Chairman:** So, you have an interface not only with one but with a number.

How is the proposal for the relationship of the Attorney Gen of Canada with the security service going to differ, in your mind, given that their entire legal opinion operation will come from the Department of Justice and will be the responsibility of the Deputy Attorney Gen and the responsibility of the Minister of Justice and Attorney Gen of Canada?

**Hon. Mr. McMurtry:** I am not sure just how closely I have been able to follow you, Mr. Chairman. As I read the proposed legislation, the decision in the first instance as to whether or not to pass on any information to the provincial Attorneys Gen will be that of the director of this agency.

If through the control mechanisms, the review committee and the inspector general, some evidence of wrong-doing or a breach of the law comes out, I assume the director, if he is satisfied that there has been a breach of the Criminal Code, will bring that to the attention of the federal Attorney Gen, who will in turn determine whether or not that information will be brought to the attention of the provincial Attorney Gen in whose province the breach of the law took place.

As the proposed legislation is now drafted, I am not satisfied that the mechanism is such that evidence of law breaking will necessarily get to even the attention of the director; and secondly, I believe there should be some mechanism, as proposed by the McDonald Commission, for a review, assuming that this information is properly disclosed, as it should be, to the federal Attorney Gen.

As I recall the McDonald Commission recommendation, it was that there be a review committee which would include provincial nominees satisfactory to the federal government that would assist the federal Attorney Gen in making recom-

[Traduction]

activités quotidiennes lorsqu'il est question de l'exercice de ces pouvoirs extraordinaires; mais s'il est question de dire à un policier de surveiller tel ou tel restaurant et les personnes qui y entrent ou en sortent, advenant qu'on y soupçonne le déroulement d'activités illégales, ce n'est pas de notre ressort. Ce genre de surveillance n'exige pas notre participation quotidienne, à moins que quelqu'un ne s'en plaigne.

**Le président:** Pour résumer, dans les opérations quotidiennes de recueil de renseignements au criminel, cela relève d'un autre ministère, mais n'entraîne aucune difficulté pour vous?

**L'honorable M. McMurtry:** Il ne s'agit pas uniquement de divers ministères, mais d'un certain nombre de forces policières qui toutes, sauf la Sûreté provinciale de l'Ontario, sont administrées par une Commission de police. Bien que la responsabilité générale de la mise en application de la loi et la responsabilité pour toute infraction à la loi relèvent de nous, il existe un nombre élevé de forces policières en Ontario qui relèvent d'une autorité locale.

Le partage des renseignements est évidemment important; il se fait avec l'aide de la GRC puisque bon nombre de ces renseignements, en autant qu'ils touchent une activité criminelle, sont emmagasinés à la GRC; selon les circonstances, les diverses forces policières y ont accès.

**Le président:** Vous n'avez donc pas des liens avec une seule force policière, mais avec plusieurs.

Comment la relation projetée entre le procureur général du Canada et le service de renseignement différerait-elle, selon vous, compte tenu que l'ensemble des opinions juridiques parviendra du ministère de la Justice et sera la responsabilité du sous-procureur général et du ministre de la Justice et procureur général du Canada?

**L'honorable M. McMurtry:** Je ne suis pas certain de vous avoir bien compris, monsieur le président. Si je comprends bien le projet de loi, la décision première pour ce qui est de communiquer ou non un renseignement aux procureurs généraux provinciaux appartient au directeur de l'agence.

Si, grâce au mécanisme de contrôle, au Comité de surveillance et à l'inspecteur général, on décèle une activité illégale ou une violation de la loi, je suppose que le directeur, s'il est convaincu, qu'il y a une infraction au Code criminel, le portera à l'attention du procureur général fédéral qui, à son tour, décidera s'il faut en avertir ou non le procureur général de la province où l'infraction a eu lieu.

Selon la phraséologie actuelle, je ne suis pas convaincu que le mécanisme permet qu'on porte directement à l'attention du directeur la preuve qu'il y eu infraction; deuxièmement, je crois que, comme le propose la Commission McDonald, il devrait y avoir un mécanisme de surveillance en supposant que les renseignements sont divulgués adéquatement au procureur général fédéral.

Si je me rappelle bien la recommandation de la Commission McDonald, le Comité de surveillance proposé aurait inclus des représentants des provinces, acceptables au gouvernement fédéral, pour aider le procureur général fédéral à décider si on



[Text]

mendations as to whether any law breaking should be communicated to the provincial Attorneys Gen.

A further concern I have is that the legislation should be more strictly worded, to make it very clear that there is a responsibility on the part of the federal Attorney Gen to report law breaking to the provincial Attorneys Gen, unless there are very exceptional reasons for not doing so, such as a very serious concern with respect to the national security interest.

The nature of the language, of course, will have a big influence on the type of signal that you send out with respect to the sharing of this information.

**The Chairman:** I appreciate the restatement of your position, Mr. McMurtry, but limiting ourselves—

**Hon. Mr. McMurtry:** I wonder if I might add one more thing, Mr. Chairman. Again, we may have different views as to the role of the federal Attorney Gen and that of the provincial Attorneys Gen. These are matters, also, that are before the Supreme Court of Canada.

Not surprisingly, it is the view of the provincial Attorneys Gen that the role of the federal Attorney Gen in the criminal justice system is a very limited one.

**The Chairman:** I am trying to remove the argument between the federal and provincial jurisdictions on this matter from the context of the question of separation. In your previous discussion on clause 22, you said that if we absolutely had to, what we should do is to put the security service under the definition of peace officers, as set out in section 25 of the Criminal Code—which definition in itself requires improvement. But what it seemed to me you were coming down to was the question of who was going to have the prosecutorial discretion—

**Hon. Mr. McMurtry:** I think that is a separate issue. It is an important issue, but separate.

**The Chairman:** We had quite extensive testimony in July from Mr. Finn with regard to the proposed integration of the legal advisors of the Attorney Gen in the decision-making processes up to and past the director, and it would seem to me that the consequence of that is to involve the ministerial responsibility of the Attorney Gen in that process.

I do not see any difference between that interface and the interface which you say you have, not only with your own Department of the Solicitor Gen, but indeed with a whole host of police forces in the Province of Ontario.

**Hon. Mr. McMurtry:** Mr. Chairman, I may have missed something, but I have not found any such provision in the statute for this interface.

**The Chairman:** Perhaps there should be one. Did you read Mr. Finn's testimony?

**Hon. Mr. McMurtry:** As I mentioned, I have read the first printed volume of your proceedings. I have certainly found no such provision in the proposed legislation, and I gather from what you have just said that there is none. Certainly I would agree that there should be.

[Traduction]

devrait signaler aux procureurs généraux provinciaux les infractions à la loi.

Une autre de mes inquiétudes: le texte de la loi devrait être très précis pour nous assurer qu'il appartient au procureur général fédéral de signaler les infractions aux procureurs généraux provinciaux à moins que des circonstances très exceptionnelles le justifient, par exemple, une inquiétude très sérieuse relative à la sécurité nationale.

Il est évident que la phraséologie aura une influence marquante sur le type de signal que vous émettez quant au partage de ces renseignements.

**Le président:** Je vous remercie d'avoir, une nouvelle fois, formulé votre point de vue, monsieur McMurtry, mais pour nous limiter . . .

**L'honorable M. McMurtry:** Permettez que j'ajoute un point, monsieur le président. Nous voyons d'un œil différent le rôle du procureur général fédéral et celui des procureurs généraux des provinces. Ce sont là des questions pendantes devant la Cour suprême du Canada.

Vous ne serez pas surpris de ce que les procureurs généraux des provinces sont d'avis que le rôle du procureur général fédéral dans le système de droit criminel est très limité.

**Le président:** Je tente d'éliminer de cette question de séparation l'argument qui oppose les juridictions fédérale et provinciales. Lorsque vous avez discuté, plus tôt, de l'article 22, vous avez déclaré que s'il fallait inclure une telle mesure, nous devrions plutôt inclure le service de sécurité dans la définition d'agent de la paix en vertu de l'article 25 du Code criminel, définition qui exige elle-même des améliorations. Je croyais que vous vouliez en venir à cette question de la discrétion judiciaire.

**L'honorable M. McMurtry:** Il s'agit là d'un point différent. Un point important, mais différent.

**Le président:** M. Finn nous a longuement parlé, en juillet, de l'intégration proposée des conseillers juridiques du procureur général dans le processus de prise de décision au niveau du directeur et au-delà; il me semble que cette décision aurait comme conséquence d'ajouter à ce processus la responsabilité ministérielle du procureur général.

Je ne vois aucune différence entre cette liaison et celle que vous dites exister, non seulement à l'intérieur de votre propre ministère du solliciteur général, mais également avec une vaste gamme de forces policières de l'Ontario.

**L'honorable M. McMurtry:** Peut-être en ai-je perdu un bout, monsieur le président, mais je ne vois aucune disposition en ce sens dans le projet de loi.

**Le président:** Peut-être devrait-il y en avoir une. Avez-vous lu le témoignage de M. Finn?

**L'honorable M. McMurtry:** Comme je l'ai mentionné, j'ai lu le premier fascicule imprimé de vos délibérations. Je n'ai trouvé aucune disposition en ce sens dans le projet de loi et je crois comprendre d'après ce que vous venez de dire qu'il n'y en a pas. Je suis certainement d'accord qu'il devrait y en avoir une.

[Text]

I have read Mr. Finn's testimony as set out in Issue No. 1 of our proceedings on this matter.

**The Chairman:** Perhaps when you come back, we will have to go into that further, and perhaps as well with Mr. Finn and company; but just to move sideways one step, in our last meeting—and I appreciate that you have not yet read the printed proceedings of that meeting—there was discussion of the role of the RCMP in the scheme of this legislation in terms of what has been called a special branch. As I understand the thesis of the legislation, it is that when the security service requires what I will call “gumshoes”—and I do not mean that in a pejorative sense—in order to effect its powers, it will have to rely upon the Royal Canadian Mounted Police for that purpose. According to the thesis of the proposed legislation, the security service agents will not be peace officers.

This has been advanced as, in a sense, a check on the system that does not exist now in that it would take the concurrence of both the Commissioner of the RCMP and the director of the security service before anyone could use these special powers proposed under the bill.

You say in your brief that this gives rise to a fair degree of tension, and it seems to me that this is exactly what they are trying to create. It is an arrangement similar to what the British have between the special branch of Scotland Yard and the security service in the U.K.

Would you care to comment at all on this concept of a division and of a special branch?

**Hon. Mr. McMurtry:** Again, Mr. Chairman, I am not sure that I have followed everything you have said as well as I should. As I understand the legislation—and again I may have missed something in my reading and rereadings of the bill—if there is an arrest to be effected and a charge to be laid, the RCMP would have a role to play, as would other police forces, depending on just where the offence took place. As I understand the proposed legislation, the role of the RCMP does not arise unless there is a decision to effect an arrest.

I may have misunderstood the bill in that respect, but that is my understanding of it. So, the interface only—

**Senator Godfrey:** It is to prevent crime, too.

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes.

**Senator Godfrey:** It is the usual police activity.

**The Chairman:** We will be coming back to testimony on the special branch, and perhaps when you appear before us again we can take a look at that with you, because it seems to me that it is also very germane to the case you are talking about.

**Senator Godfrey,** please.

**Senator Godfrey:** In the little remaining time that we have—

**Senator Flynn:** That you have.

[Traduction]

J'ai lu le témoignage de M. Finn tel que consigné dans le premier fascicule de vos délibérations sur le sujet.

**Le président:** Nous devons nous y pencher une nouvelle fois, peut-être lorsque vous reviendrez et peut-être également avec MM. Finn et compagnie; si vous me permettez une tangente... Lors de notre dernière rencontre—je comprends que vous n'ayiez pas encore lu le compte rendu de cette rencontre—nous avons discuté du rôle de la GRC par rapport à ce qu'on a appelé une direction spéciale. Selon ma façon de comprendre le projet, lorsque le service de renseignement aura besoin de ce que j'appelle des «détectives» pour s'acquitter de ses responsabilités, il devra se fier à la Gendarmerie royale du Canada. Selon le projet de loi, les agents du service de renseignement ne seront pas des agents de la paix.

On a soutenu qu'il s'agissait, en un sens, d'une surveillance du système qui n'existe pas actuellement puisqu'il faudra à la fois la permission du commissaire de la GRC et celle du directeur du service de renseignement avant que quiconque puisse utiliser ces pouvoirs spéciaux que propose le projet de loi.

Votre mémoire affirme que cela donnerait naissance à une tension assez élevée et il me semble que c'est exactement ce que l'on veut produire. Il s'agirait de dispositions semblables à celles qui existent en Grande-Bretagne entre la direction spéciale de Scotland Yard et le service de sécurité du Royaume-Uni.

Voulez-vous commenter cet aspect d'une séparation et de la création d'une direction spéciale?

**L'honorable M. McMurtry:** Je crois qu'une fois de plus, monsieur le président, je n'ai pas très bien suivi tout ce que vous avez dit. D'après ce que je comprends du projet de loi—et j'ai peut-être manqué quelque chose en le lisant et en le relisant—s'il y a une arrestation à effectuer et une accusation à porter, la GRC aurait un rôle à jouer comme les autres forces policières selon l'endroit où l'infraction aurait été commise. Selon ma compréhension du projet de loi, la GRC n'entre pas en ligne de compte tant qu'aucune décision n'est pas prise d'effectuer une arrestation.

J'ai peut-être mal compris le projet de loi à cet égard, mais c'est ce que je comprends. Ainsi donc...

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agit également de prévention du crime.

**L'honorable M. McMurtry:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agit de l'activité policière habituelle.

**Le président:** Nous reparlerons plus tard de cette direction spéciale; peut-être pourrions-nous nous y pencher lorsque vous reviendrez, puisqu'il me semble que cette question est très pertinente par rapport à votre point de vue.

**Le sénateur Godfrey.**

**Le sénateur Godfrey:** Dans le peu de temps que nous avons...

**Le sénateur Flynn:** Que vous avez.



[Text]

**Senator Godfrey:** ... I would like to cover off several areas with you. I'm not quite as pessimistic as you are that this bill cannot be improved through drafting—

**Hon. Mr. McMurtry:** Very substantial drafting.

**Senator Godfrey:** Well, whatever word you want to use. Many of the concerns that you have gone through in your testimony are concerns of this committee, although not expressed sometimes in quite as colourful language—

**Hon. Mr. McMurtry:** I think some of the language was pretty colourful today.

**Senator Godfrey:** One suggestion on the definition of threats to the security of Canada—and I will not get into paragraphs (a), (b) and (c) at this time—was that in paragraph (d) we should insert, before “destruction” the words “violent or unlawful”.

I suggested “violent” and Senator Balfour suggested “or unlawful”.

Do you think that that, as far as paragraph (d) is concerned, would be helpful?

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes, I think that would go a long way toward improving that definition. At first blush it seems to represent a significant improvement. It seems to address most of the concerns that have been addressed.

**Senator Godfrey:** Turning now to subclause 6(3)—

**Senator Frith:** You are moving now from the definition of threats to the security of Canada to the question of override?

**Senator Godfrey:** Yes.

**The Chairman:** Are you coming back to clause 2 of the bill?

**Senator Godfrey:** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** There may be other questions on clause 2, and perhaps we could deal with them before moving to subclause 6(3).

**Hon. Mr. McMurtry:** Perhaps I might add one other thing before we move away from clause 2. Subsection 16(3) paragraph (c) of the Official Secrets Act reads:

(c) activities directed toward accomplishing governmental change within Canada ... by force or violence or any criminal means;—

I think that that would come closer to a standard that I think would be more precise and understandable.

**Senator Godfrey:** This might be a good time to discuss your comments on subclause 14(3) in relation to threats—

**The Chairman:** Before you move to that, I am wondering whether there are further questions on clause 2.

**Senator Frith:** If I am correct, this is the first witness we have had before us who has expressed the desire to eliminate paragraphs (a), (b), and (c), or at least who has serious criticisms of each one—

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** ... j'aimerais discuter de divers points. Je ne suis pas aussi pessimiste que vous pour affirmer que des modifications ne peuvent l'améliorer.

**L'honorable M. McMurtry:** Des modifications substantielles.

**Le sénateur Godfrey:** Peu importe le mot que vous préférez. Plusieurs des inquiétudes que vous avez soulevées lors de votre témoignage concordent avec les inquiétudes du Comité bien qu'elles n'ont pas toujours été exprimées dans un langage aussi coloré.

**L'honorable M. McMurtry:** Certaines expressions étaient fort colorées, aujourd'hui.

**Le sénateur Godfrey:** On a suggéré dans les «menaces envers la sécurité du Canada»—je ne parlerai pas des alinéas (a), (b) et (c)—d'ajouter à l'alinéa (d) après le mot «saper» les mots «de façon violente ou illégale».

J'ai proposé «de façon violente» et le sénateur Balfour a ajouté «ou illégale».

Croyez-vous que ce serait utile de modifier ainsi l'alinéa (d)?

**L'honorable M. McMurtry:** Oui, je crois que cela aiderait énormément à améliorer la définition. A première vue, ce semble une amélioration importante. Cette addition semble éliminer la plupart des inquiétudes mentionnées.

**Le sénateur Godfrey:** Passons maintenant à l'article 6(3) ...

**Le sénateur Frith:** Vous passez de la définition des «menaces à la sécurité de l'État» à l'impossibilité pour le ministre de passer outre à la décision du directeur?

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**Le président:** Revenez-vous à l'article 2 du projet de loi?

**Le sénateur Godfrey:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Il y a peut-être d'autres questions sur l'article 2; nous pourrions en traiter avant de passer au paragraphe 6(3).

**L'honorable M. McMurtry:** Je pourrais peut-être ajouter un autre point avant de laisser l'article 2. L'article 16(3)(c) de la Loi sur les secrets officiels déclare:

(c) des activités visant à opérer un changement de gouvernement au Canada ... par la force, la violence, ou tout autre moyen criminel.

Je crois que ceci se rapproche davantage d'une norme qui me paraîtrait plus précise et compréhensible.

**Le sénateur Godfrey:** Ce serait peut-être le moment choisi de discuter de vos commentaires sur l'article 14(3) relatif aux menaces ...

**Le président:** Avant de passer à ce point, je me demande s'il y a d'autres questions au sujet de l'article 2.

**Le sénateur Frith:** Si je ne me trompe, nous avons ici le premier témoin à exprimer le désir d'éliminer les alinéas (a), (b) et (c) ou qui a tout au moins de sérieuses réserves sur chacun.

[Text]

**Hon. Mr. McMurtry:** I did not say we want to eliminate them. We have made it very clear that espionage or sabotage against Canada should be properly within the mandate of the force.

**Senator Frith:** That is a good introduction to my question, then. The words that you object to in paragraph (a) of clause 2, as I underlined them, are "or any state allied or associated with Canada".

You point out some *reductio ad absurdum* in applying that, and you use the example of activities directed against Albania versus the United States.

I can understand that. I can see that that interpretation can flow from those words. However, isn't it true that the problem addressed by the words "or a state allied or associated with Canada" needs to be addressed; or do you think that that paragraph would be satisfactory with the removal of those words?

**Hon. Mr. McMurtry:** Well, it would certainly be substantially improved. To my mind, the words "or any state allied or associated with Canada" are meaningless, inasmuch as there is no limitation whatsoever. But mind you, I want to make it very clear that if someone is engaged in the training of guerrillas or terrorists in Canada to be used elsewhere, that is a type of activity that cannot be tolerated. It is addressed by section 71 of the Criminal Code to a limited extent. Section 71 of the Criminal Code was drafted at about the time of the Finnish raids, and it clearly needs some updating.

I want to make it very clear that the idea of the training of saboteurs or terrorists on Canadian soil being tolerated is clearly totally unacceptable. Quite frankly, however, I think it can be dealt with through existing legislation. Obviously, it is an activity that we cannot tolerate.

**Senator Frith:** This is perhaps an example, Mr. Attorney Gen, of the fact that you do tend to say: "We don't need this; we've got the Criminal Code." And I can understand why. It is perhaps an occupational hazard, in view of your field. However, what we are dealing with here is the gathering of intelligence—

**Hon. Mr. McMurtry:** Which is done every day in enforcing the Criminal Code.

**Senator Frith:** To give you an example, we had a case involving some people from Toronto who were working in Canada with some people in the United States to raid and take over a little island in the West Indies, Dominica. I do not know that the Criminal Code would have covered the planning for that, because—

**Hon. Mr. McMurtry:** We did prosecute them under the Criminal Code.

**Senator Frith:** Yes, you did; but this legislation—and you know, if you have read the transcript, that you and I share some concerns about this legislation—

**Hon. Mr. McMurtry:** I was very heartened by that, senator.

**Senator Frith:** I am not attacking your whole position; I just want to deal with this point. When we ask you how we can

[Traduction]

**L'honorable M. McMurtry:** Je n'ai pas dit que nous voulions les éliminer. Nous avons affirmé clairement que l'espionnage ou le sabotage à l'endroit du Canada devraient faire partie du mandat du service.

**Le sénateur Frith:** C'est une bonne introduction à ma question. Les mots auxquels vous vous objectez à l'article 2(a) sont «ou un État allié ou associé avec lui».

Vous voulez en faire la preuve par l'absurde en citant en exemple les activités dirigées contre l'Albanie par rapport aux États-Unis.

Je comprends. Je constate qu'on peut tirer cette interprétation de ces mots. N'est-il pas vrai que le problème que soulèvent les mots «ou un État allié ou associé avec lui» doit être résolu; ou croyez-vous que cet alinéa serait satisfaisant en éliminant ces mots?

**L'honorable M. McMurtry:** Ce serait une amélioration substantielle. A mon avis, «ou un État allié ou associé avec lui» ne signifie rien si on ne précise aucune limite. Mais comprenez-moi bien: je tiens à souligner que si quelqu'un s'affaire à former des guerilleros ou des terroristes au Canada avant de les dépêcher dans d'autres pays, c'est une activité que nous ne pouvons tolérer. L'article 71 du Code criminel en traite de façon limitée. Mais cet article 71 a été rédigé il y a des siècles et exige nettement une mise à jour.

Je veux réaffirmer qu'il est totalement inacceptable qu'on forme des saboteurs ou des terroristes en sol canadien. Je crois franchement, par contre, que c'est un point qu'on peut résoudre avec les lois actuelles. C'est évidemment une activité que nous ne pouvons tolérer.

**Le sénateur Frith:** C'est peut-être là, monsieur le procureur général, un exemple de ce que vous préférez dire: «nous n'en avons pas besoin, puisque nous avons le Code criminel». Et je comprends pourquoi. Compte tenu de votre position, c'est peut-être un danger professionnel. Mais nous traitons ici plus que de recueil de renseignements.

**L'honorable M. McMurtry:** Ce qui se fait chaque jour en faisant respecter le Code criminel.

**Le sénateur Frith:** Voici un exemple: un groupe de personnes de Toronto travaille, au Canada, avec certaines personnes des États-Unis pour envahir et s'emparer d'une petite île des Indes occidentales. Je ne crois pas que le Code criminel ait pu prévoir la planification d'une telle activité parce que...

**L'honorable M. McMurtry:** Nous les avons poursuivis en vertu du Code criminel.

**Le sénateur Frith:** C'est exact, mais ce projet de loi—et vous savez, si vous avez lu les délibérations, que vous et moi partageons certaines inquiétudes—

**L'honorable M. McMurtry:** Ça m'a bien réconforté, sénateur.

**Le sénateur Frith:** Je ne m'en prends pas à l'ensemble de votre point de vue; je ne veux traiter que de ce point. Lorsque



[Text]

improve the wording of a bill designed to deal with the subject of gathering security intelligence, you tell us to rely on the Criminal Code, and that does not seem to me to be an answer—

**Hon. Mr. McMurtry:** With the greatest of respect, senator, I think you are mistaken.

**Senator Frith:** That was your answer in respect of clause 21, and you have just given us the same answer on this one.

**Hon. Mr. McMurtry:** What I have asked you to do is to look at the Criminal Code and to look at the Official Secrets Act. The drafters of section 16 of the Official Secrets Act obviously considered the concerns that you have expressed. To my mind, the language in section 16 of the Official Secrets Act represents a much better approach.

**Senator Frith:** And that is on this question of “or any state allied or associated with Canada”? You would use the wording of the Official Secrets Act on the subject “or any state allied or associated with Canada”, and those words in the Official Secrets Act are—

**Hon. Mr. McMurtry:** First of all, Senator Frith, you have to make a separation between what is against the national security of Canada as opposed to the security of any other nation in the world. To treat it all under the same head is, I think, a very unwise approach, to put it mildly.

For example, paragraph (c) of subsection 16(3) of the Official Secrets Act reads:

(c) activities directed toward accomplishing governmental change within Canada or elsewhere by force or violence or any criminal means;—

Now, certainly—

**Senator Frith:** But that does not deal with this problem, which you acknowledge as a problem.

**Hon. Mr. McMurtry:** I am giving this as an example whereby a similar type of activity, even though it involves a foreign state, is dealt with. You might be able to put it into the same section. But even then there are hazards, because even under the present section 16 of the Official Secrets Act there can be certain activities carried on within Canada. For example, we point out that the World Council of Churches, as has been reported in the press, is prepared to support guerrilla activities against repressive régimes in Africa—

**Senator Frith:** But that really is another subject, Mr. McMurtry.

**Hon. Mr. McMurtry:** It is not another subject.

**Senator Frith:** Mr. McMurtry, you are an experienced politician and lawyer. You deal with the question of the wording of legislation every day and you have come here to help us and I am asking you to help us.

If I understand it correctly—and I am not being adversarial here at all—you agree that we have to deal with the problem of activities within Canada—so, the Official Secrets Act, which talks about “elsewhere” is another subject—we have to deal with activities in Canada, espionnage or sabotage in

[Traduction]

nous vous demandons de nous indiquer comment améliorer le texte du projet de loi, qui traite de la cueillette de renseignements, vous nous dites de nous fier au Code criminel, mais ça ne me semble pas une bonne réponse.

**L'honorable M. McMurtry:** Sauf le respect que je vous dois, sénateur, je crois que vous êtes dans l'erreur.

**Le sénateur Frith:** C'était votre réponse au sujet de l'article 21 et c'est encore la même réponse sur ce point-ci.

**L'honorable M. McMurtry:** Ce que je vous ai demandé c'est de vous pencher sur le Code criminel et sur la Loi des secrets officiels. Les rédacteurs de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels ont, de toute évidence, tenu compte des inquiétudes que vous avez manifestées. A mon avis, la formulation de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels constitue une bien meilleure solution.

**Le sénateur Frith:** Et vous parlez de cette question d'un «État allié ou associé avec lui»? Vous utiliseriez la phraséologie de la Loi sur les secrets officiels pour ce qui est d'un «État allié ou associé avec lui»; la Loi sur les secrets officiels dit . . .

**L'honorable M. McMurtry:** Tout d'abord, sénateur Frith, vous devez établir une distinction entre ce qui s'oppose à la sécurité nationale du Canada et, d'autre part, la sécurité d'une autre nation du globe. Il n'est pas très sage, pour être poli, de tout réunir.

Ainsi, l'article 16(3)(c) de la Loi sur les secrets officiels stipule:

(c) des activités visant à opérer un changement de gouvernement au Canada ou ailleurs par la force, la violence, ou tout autre moyen criminel.

Il m'apparaît évident . . .

**Le sénateur Frith:** Mais cet article ne traite pas de ce problème que vous identifiez comme tel.

**L'honorable M. McMurtry:** Je donne un exemple de la façon de s'attaquer à un type semblable d'activité même si elle touche un État étranger. Il serait possible de l'inclure dans le même article. Mais cela représente des risques puisque même en vertu de l'actuel article 16 de la Loi sur les secrets officiels il est possible de s'adonner à certaines activités au Canada. Ainsi, nous soulignons, tel que les journaux l'ont rapporté, que le Conseil mondial des églises s'apprête à appuyer des activités de guérilla contre les régimes répressifs d'Afrique . . .

**Le sénateur Frith:** Vous changez de sujet, monsieur McMurtry.

**L'honorable M. McMurtry:** Pas du tout.

**Le sénateur Frith:** Vous êtes, monsieur McMurtry, un politicien et un avocat expérimentés. Vous traitez tous les jours de la phraséologie de textes de loi et vous êtes venu ici pour nous aider; je vous demande de nous aider.

Si je comprends bien—et je ne m'en prends nullement à vous—vous êtes d'accord qu'il nous faut traiter de ces activités qui ont cours au Canada—lorsque la Loi sur les secrets officiels dit «ailleurs» c'est un autre sujet—nous devons nous pencher sur ces activités qui ont cours au Canada, de l'espion-

[Text]

Canada, directed against someone or some state outside of Canada.

Given that premise, do you have any better wording than what is now in the bill?

Would you like to think about it?

**The Chairman:** Senator Frith, if I may, I think it would advance us a little bit in the long run if we were to include in your question the real authority that has so far been used, that being the 1975 terms of reference of the RCMP, which does not appear in the brief of the Province of Ontario at all.

**Hon. Mr. McMurtry:** We do refer to that. It is in the brief.

**The Chairman:** There you have an existing authority—not legislated—which is considerably broader in some respects in these areas. Would you be content to remain with it?

**Hon. Mr. McMurtry:** I think it can be improved, but it is certainly a vast improvement over what is in clause 2. The recommendation of the McDonald Commission in this regard, as set out in our brief, was as follows:

Political violence and terrorisms meaning activities in Canada directed towards or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective in Canada or in a foreign country.

That is an improvement. It may be that the World Council of Churches will still get caught up in this definition, because if they are funding guerrilla movements in—

**Senator Frith:** I am not talking about the World Council of Churches. That is not the problem we have here—

**Hon. Mr. McMurtry:** Why don't we start by dealing with the national security of Canada. Let's deal with what we need to protect the national security of Canada, and from that, with respect, go on to determine what responsibilities we have to protect other countries, particularly those closely associated with us, in respect of the training of guerrilla units in Canada, the shipping of arms from Canada, or that type of thing.

**Senator Frith:** I understand that you may want to start elsewhere. You will be aware, if you have read the transcript, that I am concerned about the whole question of threats as the basis of this legislation. As I understand it, we are now dealing with clause 2. Senator Godfrey has dealt with paragraph (d), and the Chairman has asked that we deal with the rest of clause 2 before moving on. That being the case, I started at the beginning, which is paragraph (a).

As I look at your brief—and I am trying to tighten the focus so that we do not talk about the World Council of Churches at the moment, though I will be glad to talk about it in due course. We talked about paragraph (a) and the problem you have is with the words “or any state allied or associated with Canada”.

Just to remind us all, the term “threats to the security of Canada” is defined in paragraphs (a), (b), (c), and (d) of clause 2, and paragraph (a) reads:

[Traduction]

nage ou du sabotage au Canada, dirigés contre quelqu'un ou un État extérieur au Canada.

Ainsi donc, pouvez-vous proposer une meilleure phraséologie que celle de l'actuel projet de loi?

Voulez-vous y penser?

**Le président:** Si vous permettez, sénateur Frith, je crois que nous pourrions progresser lentement à la longue si nous pouvions inclure dans votre question le pouvoir réel utilisé jusqu'ici c'est-à-dire le mandat de 1975 de la GRC dont le mémoire de la province d'Ontario ne fait nullement mention.

**L'honorable M. McMurtry:** Nous en parlons. C'est dans notre mémoire.

**Le président:** Vous avez un pouvoir—non légiféré—qui est considérablement plus étendu à certains égards dans ces domaines. Préférez-vous le conserver?

**L'honorable M. McMurtry:** Je crois qu'il est possible de l'améliorer mais c'est certes une amélioration importante par rapport à l'article 2. Comme le souligne notre mémoire, la Commission McDonald recommande ce qui suit:

La violence politique ou le terrorisme c'est-à-dire des activités au Canada visant à proférer ou appuyer des menaces ou à poser ou appuyer des actes graves de violence contre des personnes ou des biens en vue d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un pays étranger.

C'est une amélioration. Il est possible que le Conseil mondial des églises soit en butte à cette définition parce qu'il entend financer des mouvements de guérilla...

**Le sénateur Frith:** Je ne parle pas du Conseil mondial des églises. Ce n'est pas là le problème...

**L'honorable M. McMurtry:** Pourquoi ne traitons-nous pas d'abord de la sécurité nationale du Canada. Traitons de ce qu'il nous faut protéger c'est-à-dire la sécurité nationale du Canada; de là, établissons les responsabilités que nous avons de protéger d'autres pays, plus particulièrement ceux auxquels nous sommes associés de près pour ce qui est de la formation de guerrilleros au Canada, l'expédition d'armes à partir du Canada, et autres activités du genre.

**Le sénateur Frith:** Je comprends que vous voudriez commencer ailleurs. Si vous avez lu la transcription de nos délibérations, vous savez que je m'inquiète de toute cette question des menaces à l'origine de ce projet de loi. Si je comprends bien, nous traitons actuellement de l'article 2. Le sénateur Godfrey s'est penché sur l'alinéa (d) et le président a demandé que nous traitions du reste de l'article 2 avant de poursuivre. Dans ce cas, je commence au début, soit à l'alinéa (a).

En me reportant à votre mémoire—et je tente de préciser la discussion afin que nous ne parlions pas du Conseil mondial des églises bien que je serai heureux d'en discuter le moment venu. Nous parlons de l'alinéa (a) et de la difficulté que représentent pour vous les mots «un État allié ou associé avec lui».

Pour la gouverne de tout le monde, les alinéas (a), (b), (c) et (d) de l'article 2 définissent l'expression «menaces envers la sécurité du Canada». L'alinéa (a) se lit ainsi:



## [Text]

(a) espionnage or sabotage against Canada or any state allied or associated with Canada—

I do not see that in the 1975 mandate. It talks about "elsewhere"; it does not talk about activities in Canada directed against a state with which we are allied.

Let's take as an example activity—

**Hon. Mr. McMurtry:** I disagree with that, Senator Frith. The 1975 memorandum refers to espionnage or sabotage, which could involve—

**Senator Frith:** That is right, and this tries to make it clear that it includes espionnage or sabotage against Canada. I am not arguing with you. I want to understand your view. Do you say that we do not need the words "or any state allied or associated with Canada" to cover the situation of activities within Canada which do constitute espionnage or sabotage against a NATO ally.

**Senator Flynn:** It is covered in the 1975 mandate.

**Senator Frith:** In what section; what subheading?

**Senator Flynn:** It is covered there, and also it is covered in the Official Secrets Act.

**Senator Frith:** Tell me where in the 1975 mandate it is covered.

**Senator Flynn:** Paragraph (c) of subsection 16(3) of the Official Secrets Act reads:

(c) activities directed toward accomplishing governmental change within Canada—

But the activities are not limited to Canada. It is "activities directed toward accomplishing governmental change within Canada or elsewhere". It is activities "within" Canada—

**Senator Frith:** I am not talking about activities elsewhere; I am talking about activities within Canada—

**Senator Flynn:** That is it.

**Senator Frith:** That is not it.

**Senator Flynn:** It is. You are not reading the Official Secrets Act correctly.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, Senator Flynn is not grasping my point—

**Senator Flynn:** Well, I am grasping the point that you are not making.

**Senator Frith:** Which is of course an admission that he is not grasping the point. I suggest that we break for lunch and think about it. Over the luncheon break we can all have a look at paragraph (a) of clause 2 and the particular words we are talking about, because those words do not appear in the 1975 mandate.

**The Chairman:** We will reconvene at 2.15 this afternoon.

The committee adjourned.

Upon resuming at 2.15 p.m.

## [Traduction]

(a) l'espionnage et le sabotage contre le Canada ou un État allié ou associé avec lui...

Je ne retrouve pas cela dans le mandat de 1975. On dit «ailleurs»; il n'est pas question d'activités qui se déroulent au Canada et qui sont dirigées contre un État auquel nous sommes alliés.

Prenons comme exemple...

**L'honorable M. McMurtry:** Je ne suis pas d'accord, sénateur Frith. Le mandat de 1975 parle d'espionnage ou de sabotage qui pourrait...

**Le sénateur Frith:** C'est exact, et cet alinéa veut préciser que cela comprend l'espionnage ou le sabotage contre le Canada. Je ne m'en prends pas à vous; je veux uniquement comprendre votre point de vue. Dites-vous que nous n'avons pas besoin des mots «un État allié ou associé avec lui» pour nous protéger contre des activités au Canada qui constituent de l'espionnage ou du sabotage contre un de nos alliés de l'OTAN.

**Le sénateur Flynn:** Le mandat de 1975 le prévoit.

**Le sénateur Frith:** A quel article, quel titre?

**Le sénateur Flynn:** C'est prévu là, de même que dans la Loi sur les secrets officiels.

**Le sénateur Frith:** Citez-moi le point précis du mandat de 1975.

**Le sénateur Flynn:** L'aliéna (c) de l'article 16(3) de la Loi sur les secrets officiels déclare:

(c) des activités visant à opérer un changement de gouvernement au Canada...

Mais les activités ne sont pas limitées au Canada. Il s'agit d'activités visant à opérer un changement de gouvernement au Canada ou ailleurs». Il s'agit d'activités «au» Canada...

**Le sénateur Frith:** Je ne parle pas d'activités à l'extérieur, mais d'activités au Canada...

**Le sénateur Flynn:** C'est cela.

**Le sénateur Frith:** Non.

**Le sénateur Flynn:** Oui. Vous ne lisez pas correctement la Loi sur les secrets officiels.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, le sénateur Flynn ne comprend pas mon point...

**Le sénateur Flynn:** Je comprends le point que vous ne soulevez pas.

**Le sénateur Frith:** Il admet donc qu'il ne saisit pas mon point. Je propose que nous levions la séance et que nous y pensions pendant le lunch. Nous pourrions tous en profiter pour lire l'alinéa (a) de l'article 2 et les mots qui s'y trouvent et dont nous parlons puisque ces mots ne se trouvent pas dans le mandat de 1975.

**Le président:** Nous reprendrons la séance à 14 h 15, cet après-midi.

Le Comité ajourne ses travaux.

La séance reprend à 14 h 15.

## [Text]

**The Chairman:** Honourable senators, we are ready to resume. I believe before we pick up the questioning, Senator Godfrey has a statement that he wishes to make.

**Senator Godfrey:** Thank you, Mr. Chairman. Last week in our hearings I made the statement that there was no provision for a review committee in the Australian legislation. Mr. McMurtry in his brief states, in respect of the Australian legislation, as follows:

Under the comparable Australian legislation, the full-time members of the Review Committee must be persons who are or have been judges of a Parliamentary or State court.

I have made some inquiries in the meantime, and as I understand it, there is a review committee under the Australian legislation but only insofar as security clearance matters are concerned. That is what I am informed.

**The Chairman:** Senator Frith, you were on 2(a), but I understand that you are prepared to abandon that.

**Senator Frith:** Yes, I have had enough of it.

**Senator Nurgitz:** Imagine how we feel!

**Senator Frith:** I suspect everyone else has had enough of it, too. If anyone else wishes to clamp on to it, that is okay with me.

**Senator Flynn:** I am quite sure that we can settle this matter between us.

**Senator Frith:** Yes—and I have a suggestion as to how, as you know.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I have a question on clause 2. It deals with the effect of subclause 14(3) on clause 2, which Mr. McMurtry discusses at page 19 of the brief.

To sum up, what he says in his brief is that, *prima facie*, the provisions of clause 2 create something that is unlawful. In other words, if you are a threat to the security of Canada as defined in clause 2, then it is an unlawful activity, with the result that subclause 14(3) which refers to lawful advocacy, protest or dissent does not apply.

In what way would the mere definition of a threat under clause 2 make it unlawful?

**Hon. Mr. McMurtry:** This is an issue that I have discussed to some extent with my senior legal advisors, and they are of the view—and this is something that surely can be clarified, because there are obviously different legal opinions—that if someone is engaged in activities which are deemed to be a threat to the national security of Canada, it would not be open to that individual, assuming that there were some external review on this, to take advantage of arguing that he or she is involved in lawful advocacy, protest or dissent.

That is the legal view of the Ministry of the Attorney Gen of the Province of Ontario, which I am proud to lead.

Obviously there are differing legal views on this matter. Professor Russell, in his useful paper, points out the fact that, quite apart from that, there might be some very minor breach

## [Traduction]

**Le président:** Honorables sénateurs, nous sommes prêts à recommencer. Je crois qu'avant de poursuivre les questions, le sénateur Godfrey voudrait faire une déclaration.

**Le sénateur Godfrey:** Merci, monsieur le président. Lors de nos audiences de la semaine dernière, j'ai déclaré que la loi australienne ne prévoyait pas de comité de surveillance. En ce qui concerne la loi de l'Australie, M. McMurtry déclare dans son mémoire:

Selon la loi semblable de l'Australie, les membres à plein temps du comité de surveillance doivent être des personnes qui sont ou ont été juges d'un tribunal parlementaire ou d'un tribunal d'état.

J'ai fait quelques recherches depuis et, sauf erreur, la loi australienne prévoit un comité de surveillance, mais uniquement en ce qui concerne les questions liées aux autorisations sécuritaires. C'est ce qu'on m'a dit.

**Le président:** Sénateur Frith, vous en étiez à l'article 2a), mais je crois savoir que vous êtes prête à laisser tomber.

**Le sénateur Frith:** Oui, j'en ai assez.

**Le sénateur Nurgitz:** Imaginez-vous à notre place!

**Le sénateur Frith:** Je suppose que tout le monde en a assez aussi. Si quelqu'un d'autre veut s'y attarder, je n'ai pas d'objection.

**Le sénateur Flynn:** Je suis persuadé que nous pouvons régler cette question entre nous.

**Le sénateur Frith:** Oui—et j'ai une suggestion sur la façon de procéder, comme vous le savez.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, ma question sur l'article 2 a trait à l'effet du paragraphe 14(3) sur l'article 2. M. McMurtry en parle à la page 19 de son mémoire.

En résumé, il affirme dans son mémoire qu'à première vue, les dispositions de l'article 2 créent quelque chose d'illégal. Autrement dit, si vous constituez pour la sécurité du Canada une menace telle que définie à l'article 2, il s'agit alors d'une activité illicite, et il s'ensuit que le paragraphe 14(3), où il est question d'activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, ne s'applique pas.

Comment la simple définition d'une menace en vertu de l'article 2 rendrait-elle ces activités illicites?

**L'honorable M. McMurtry:** J'ai beaucoup discuté de cette question avec mes principaux conseillers juridiques qui estiment—et nous pourrions sûrement clarifier la question parce qu'il existe de toute évidence des opinions juridiques divergentes—que si une personne se livre à des activités qui sont réputées constituer une menace pour la sécurité nationale du Canada, elle n'aurait pas la possibilité de prétendre qu'elle se livre à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, en cas d'examen externe de la situation.

Voilà l'avis juridique du ministère du Procureur général de la province d'Ontario, que je suis fier de diriger.

Il y a de toute évidence divergences d'avis juridiques à ce sujet. Dans son document utile, le professeur Russell signale



[Text]

of some municipal or other by-law that again would exclude one from that protection.

It is our view that this can be clarified, given that there are differing views. If one is deemed to be a threat to the national security of Canada, it is not open to that individual to say that he or she is engaged in lawful activity.

**Senator Godfrey:** My question is not whether subclause 14(3) applies. That will be my next question. You are maintaining that if one is deemed a threat to the security of Canada, as defined under that clause, then that individual is doing something unlawful by definition?

**Hon. Mr. McMurtry:** To be a little more precise, it would not be open to that individual to allege that he or she was engaging in lawful advocacy.

**Senator Godfrey:** No, I am not asking that question. That is—

**Hon. Mr. McMurtry:** The clause does not use the term "unlawful"; it uses the term "lawful". It is a term of art.

**Senator Godfrey:** But do the authorities have the right to claim that because one is deemed a threat to the security of Canada, that individual is doing something unlawful? That is the question. You seem to be saying on page 19 that it is.

**Hon. Mr. McMurtry:** Senator Godfrey, you cannot look at it in isolation. You cannot look at—

**Senator Godfrey:** My question was put in isolation.

**The Chairman:** Perhaps the Attorney Gen can be allowed to finish his answer.

**Senator Godfrey:** Yes, certainly. My question is put in isolation.

**Hon. Mr. McMurtry:** You have to read the two clauses together. It is the legal view of the officials of my ministry that if one is engaged in an activity which is regarded as a threat to the national security of Canada, one cannot at the same time argue, notwithstanding that, that one is simply engaging in lawful advocacy, protest or dissent. For the activity to be deemed by this legislation as a threat to the national security of Canada, one cannot then argue that it is open to the individual involved that it is nevertheless lawful advocacy, protest or dissent.

This is an issue about which I expect lawyers may well disagree; but looking at it from a commonsense standpoint—which, hopefully, lawyers occasionally do—it is rather bizarre to suggest that one's activity can be described by the Parliament of Canada to be a threat to the national security and yet leave it open for the individual involved to argue, as you suggest he will be able to do, that he was simply engaging in lawful advocacy, protest or dissent.

[Traduction]

que certaines infractions très mineures à des arrêtés municipaux ou autres pourraient retirer cette protection.

Nous estimons que le problème peut être clarifié, étant donné qu'il y a divergence de vues. Si une personne est réputée constituer une menace envers la sécurité nationale du Canada, celle-ci n'a pas la possibilité d'affirmer qu'elle se livre à des activités légitimes.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne demande pas si le paragraphe 14(3) s'applique. Ce sera ma prochaine question. Vous soutenez que si une personne est réputée constituer une menace pour la sécurité du Canada, telle que définie en vertu de cet article, l'intéressé se livre alors à des activités illicites par définition?

**L'honorable M. McMurtry:** Pour être un peu plus précis, l'intéressé n'aurait pas la possibilité de prétendre qu'il se livre à des activités légitimes de défense d'une cause.

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est pas ce que je demande. C'est...

**L'honorable M. McMurtry:** L'article ne contient pas le mot «illicite», mais il utilise plutôt le terme «légitime». C'est du jargon du métier.

**Le sénateur Godfrey:** Les autorités ont-elles cependant le droit d'affirmer que parce qu'une personne est réputée constituer une menace pour la sécurité du Canada, celle-ci se livre à ces activités illicites? Voilà ma question. Vous semblez affirmer que c'est le cas à la page 19.

**L'honorable M. McMurtry:** Sénateur Godfrey, vous ne pouvez regarder uniquement cet aspect. Vous ne pouvez regarder—

**Le sénateur Godfrey:** J'ai posé ma question séparément.

**Le président:** Le Procureur général pourrait peut-être terminer sa réponse.

**Le sénateur Godfrey:** Certainement. Ma question est posée séparément.

**L'honorable M. McMurtry:** Il faut lire les deux articles ensemble. L'avis juridique des hauts fonctionnaires de mon ministère est le suivant: si une personne se livre à une activité qui est considérée comme une menace envers la sécurité nationale du Canada, elle ne peut prétendre en même temps, malgré cela, qu'elle se livre simplement à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord. Pour que la présente mesure considère ces activités comme une menace envers la sécurité nationale du Canada, l'intéressé ne devrait alors pas avoir la possibilité de prétendre qu'il se livre quand même à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

Il est fort possible que les avocats ne s'entendent pas sur cette question. Cependant, si l'on envisage avec bon sens—ce que font à l'occasion les avocats, du moins je l'espère—it est plutôt bizarre de soutenir que le parlement du Canada peut établir que les activités d'une personne posent une menace envers la sécurité nationale tout en permettant à l'intéressé de prétendre, comme vous suggérez qu'il pourrait le faire, qu'il se

[Text]

It is, at best, very unclear. What I am suggesting is that at the very least it needs to be clarified. It is open to that interpretation.

If lawyers are going to disagree on this, then it places the agents who will be working in this institution in a very difficult position when it comes to understanding the nature of their mandate.

**Senator Godfrey:** Now perhaps I might get back to my question—

**Hon. Mr. McMurtry:** Well, that was your question, as I understand it.

**Senator Godfrey:** Whether subclause 14(3) applies or not, what I as a member of this committee want to know is whether, by simple definition, under the definition of "threats to the security of Canada" we are creating a new crime.

Are we telling the people who come under that definition that they are doing something unlawful? Is that your argument?

Because if that is so, we should look into it. It has nothing to do with subclause 14(3).

**Hon. Mr. McMurtry:** As I say, the two clauses have to be looked at together. It is totally unrealistic not to do so.

Being a threat to the national security of Canada in itself does not entitle the state to charge you with a specific offence.

**Senator Godfrey:** You have answered my question. Thank you.

**The Chairman:** Are there any further questions on clause 2?

**Senator Frith:** We have covered paragraphs (a) and (d) to the extent that we can with the Attorney Gen. I should like to deal with paragraph (b), which you deal with on page 12 of your brief, Mr. Attorney Gen. Again, this is for clarification.

Your objection to paragraph (b), as I understand it, is that you find the words "foreign influenced activities" too broad. If I read it correctly, it does relate to foreign influenced activities that are "detrimental to the interests of Canada or"—and then again we are back to the same words that concerned you in paragraph (a).

You agree that the foreign influenced activities that are referred to must be detrimental to the interests of Canada, I take it, and your concern, rather, is who is going to define "interests of Canada".

**Hon. Mr. McMurtry:** I have indulged in some fairly high-flown rhetoric but with the greatest of respect, Senator Frith, I think it is totally appropriate to the drafting of this paragraph. It is drafted in an abysmal fashion. In the brief, I describe this as one of the most glaring examples of vague or imprecise drafting that this country has ever seen—and I stand by that statement.

[Traduction]

livrait simplement à des activités légitime de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

C'est tout au plus très flou. J'estime qu'il faut tout au moins clarifier la question. Cette disposition peut prêter à une telle interprétation.

Si les avocats ne s'entendent pas à cet égard, les agents de ce service se retrouveront alors dans une position très difficile lorsqu'ils essaieront de comprendre la nature de leur mandat.

**Le sénateur Godfrey:** Je pourrais peut-être revenir maintenant à ma question—

**L'honorable M. McMurtry:** Je croyais qu'il s'agissait de votre question.

**Le sénateur Godfrey:** Que le paragraphe 14(3) s'applique ou non, ce que je veux savoir en tant que membre du comité, c'est si nous créons un nouveau genre de crime par la simple définition d'une «menace envers la sécurité du Canada».

Disons-nous aux personnes visées par cette définition qu'elles se livrent à des activités illicites? Est-ce cela que vous voulez dire?

Si c'est le cas, nous devrions examiner cette définition. Elle n'a rien à voir avec le paragraphe 14(3).

**L'honorable M. McMurtry:** Comme je le disais, il faut lire les deux articles ensemble. Il est tout à fait irréaliste de ne pas le faire.

Le fait que vous constituiez une menace pour la sécurité nationale du Canada ne donne pas en soi droit à l'état de vous accuser d'une infraction précise.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez répondu à ma question. Merci.

**Le président:** D'autres questions sur l'article 2?

**Le sénateur Frith:** Nous avons examiné les alinéas a) et d) dans la mesure où nous pouvons le faire avec le Procureur général. J'aimerais traiter de l'alinéa b), ce que vous faites à la page 12 de votre mémoire, monsieur le Procureur général. Ici encore, j'aimerais clarifier certaines choses.

Sauf erreur, vous vous opposez à l'alinéa b) parce que vous trouvez trop générale l'expression «activités d'origine étrangère». Si je lis correctement cette disposition, elle vise les activités d'origine étrangère qui sont «préjudiciables aux intérêts du Canada ou»—et nous revenons encore au terme de l'alinéa a) qui vous inquiétait.

Vous admettez que les activités d'origine étrangère dont il est question dans cette disposition doivent être préjudiciables aux intérêts du Canada et, sauf erreur, vous vous demandez plutôt qui définira les «intérêts du Canada».

**L'honorable M. McMurtry:** Je me suis permis quelques grandes envolées oratoires, mais avec le plus grand respect, sénateur Frith, je crois qu'elles convenaient entièrement au texte de cet alinéa qui est des plus exécrationnel. Dans mon mémoire, je décris ce passage comme un des exemples les plus flagrants de rédaction vague ou imprécise que le pays ait jamais connu—et je maintiens ma déclaration.



[Text]

What does the term "foreign influenced activities" mean? It could be any range of activities. It could be, as we point out, simply economic. And it goes on to add "that are detrimental to the interests of Canada"; and, again, that clearly could involve economic activities, business competition, and so on and so forth.

It may be that the Parliament of this country, particularly given these tough economic times, wants to have a national security agency that can spy on foreign influenced activities even though they may be nothing more than a form of economic business competition. If we say that we need this type of protection, these types of powers—that is, to not just monitor it but to be involved in this excessive intrusion into the lives of the individuals who may be operating these companies providing the foreign competition—then I think we have a responsibility to stand up to the world and say so.

**Senator Frith:** Do you like the McDonald Commission definition any better, which I take it—

**Hon. Mr. McMurtry:** I cannot think of any definition, with the greatest of respect, that could not be better.

**Senator Frith:** Let me try one, then, that you might find so, because I am sure I can find one that could be worst. It just takes a little imagination. The McDonald Commission wording was as follows:

Foreign interference, meaning clandestine or deceptive action taken by or on behalf of any foreign (including Commonwealth) power in Canada to promote the interests of a foreign power.

Is that better?

**Hon. Mr. McMurtry:** I think it is almost as bad.

**Senator Frith:** Really! Why? I would have thought you would have liked that better.

**Hon. Mr. McMurtry:** I would say it is marginally better but still very defective.

**Senator Frith:** Let's try to use the same test that we used before, so that I can understand your view.

That kind of activity, using it very generally, as a lay person, you concede that something like that—foreign interference or foreign influenced activities—is something that should be defined as a threat.

Without getting into the details of draftsmanship, what are the buzzes that really bother you? Is it the word "foreign"? Is it—

**Hon. Mr. McMurtry:** The term "foreign interference" is almost meaningless to me.

**Senator Frith:** But the idea must be foreign; right? In other words, if paragraph (b) is to have any meaning at all, the activities have to be foreign.

**Hon. Mr. McMurtry:** Oh yes. The word "foreign" obviously has a meaning. However, looking at the two words together—"foreign interference"—they have minimal meaning.

[Traduction]

Que veut dire l'expression «activités d'origine étrangère»? Elle pourrait désigner n'importe quel genre d'activités. Comme nous le signalons, il pourrait s'agir d'activités simplement économiques. On ajoute ensuite «qui sont préjudiciables aux intérêts du Canada». Là encore, il pourrait être clairement question d'activités économiques, de concurrence commerciale et ainsi de suite.

Il se peut que le Parlement du Canada, étant donné particulièrement les difficultés économiques que nous vivons, souhaite créer une agence de sécurité nationale qui puisse espionner les activités d'origine étrangère, même s'il s'agit uniquement de concurrence commerciale. Si nous prétendons avoir besoin de ce genre de protection ou de pouvoirs—c'est-à-dire non seulement pour contrôler ces activités, mais aussi pour être impliqué dans cette intrusion excessive dans la vie des personnes qui peuvent exploiter les compagnies exerçant la concurrence étrangère—j'estime alors que nous devons l'avouer ouvertement.

**Le sénateur Frith:** Préférez-vous la définition de la Commission McDonald, qui—

**L'honorable M. McMurtry:** Avec tout le respect que je vous dois, je ne puis concevoir de définition qui ne pourrait être meilleure.

**Le sénateur Frith:** Permettez-moi alors de vous en offrir une que vous pourriez juger meilleure, parce que je suis sûr de pouvoir en trouver une pire. Il suffit d'un peu d'imagination. On lit dans le rapport de la Commission McDonald:

Intervention étrangère, c'est-à-dire l'acte clandestin ou trompeur posé par toute puissance étrangère (y compris le Commonwealth) au Canada afin de promouvoir les intérêts d'une puissance étrangère.

Est-ce mieux?

**L'honorable M. McMurtry:** C'est presque aussi mauvais.

**Le sénateur Frith:** Vraiment! Pourquoi? J'aurais cru que vous auriez préféré cette définition.

**L'honorable M. McMurtry:** Elle est légèrement meilleure, mais encore très médiocre.

**Le sénateur Frith:** Essayons d'appliquer le même test qu'avant afin que je puisse comprendre votre position.

Si l'on utilise ce genre d'activité de façon très générale comme le ferait un profane, vous admettez que de telles activités—intervention étrangère ou activités d'origine étrangère—devraient être définies comme une menace.

Sans entrer dans les détails de la rédaction, qu'est-ce qui vous inquiète vraiment? Est-ce le mot «étrangère»? Est-ce—

**L'honorable M. McMurtry:** L'expression «intervention étrangère» ne veut presque rien dire pour moi.

**Le sénateur Frith:** L'origine doit cependant être étrangère, n'est-ce pas? Autrement dit, pour que l'alinéa b) ait la moindre signification, il faut que les activités soient étrangères.

**L'honorable M. McMurtry:** En effet. Le mot «étrangère» a de toute évidence une signification. Si l'on prend les deux mots

[Text]

**The Chairman:** It obviously has some meaning because of the use of the word "foreign".

**Senator Frith:** Without liking the words "foreign interference", do you feel that we should be protected against foreign interference—and I am not using the exact words—clandestine or deceptive action, by foreign influence on behalf of a foreign influence to promote their interests in Canada? Or do you think we should worry about that idea at all?

**Hon. Mr. McMurtry:** I have very real difficulty with the concept, and this is why the fundamental principles of this legislation have to be rethought. I would think it would be incumbent upon the people who are proposing this rather unusual legislation to demonstrate what is the nature of the evil that we are to combat.

**Senator Frith:** I thought you started out by saying you agreed that we needed protection for our security. If it is not going to be foreign interference, what are we left with, domestic interference?

**Hon. Mr. McMurtry:** Look at the Official Secrets Act. We have circulated copies of the proposed mandate, the present law, and the Official Secrets Act, and as I have said, although it is not perfect, I prefer the definitions under Section 16 of the Official Secrets Act as coming much closer—ininitely closer—to the type of evil that we wish to combat.

**Senator Frith:** And which particular subparagraph is closest to the question of foreign interference or anything like foreign interference?

You do not think we need to protect ourselves against foreign interference; is that correct?

**Hon. Mr. McMurtry:** With due respect, that is a silly statement to make, senator.

**Senator Frith:** I thought so too, and that is how it was coming out. I am glad to know that you think that is silly, because I thought so too.

**Hon. Mr. McMurtry:** We are talking about threats to the national security of Canada, and if you are talking about simple business competition, that is fine; but let us say that we are going to tolerate business competition only on the basis that anybody doing business in this country is going to be subject to this type of intrusive activity.

I think it is incumbent upon the people who are proposing this incredible piece of legislation, quite frankly, to demonstrate in concrete terms the nature of the activities—not just talk about foreign interference—that we want to protect ourselves against.

**Senator Frith:** And that activity, you feel, is defined better in subsection 16(3) of the Official Secrets Act?

**Hon. Mr. McMurtry:** As we make clear in our submission, it is not our role to come here and do the drafting. I recognize

[Traduction]

ensemble, cependant, l'expression «intervention étrangère» ne veut pas dire grand chose.

**Le président:** Elle veut certainement dire quelque chose si l'on utilise le mot «étrangère».

**Le sénateur Frith:** Sans aimer l'expression «intervention étrangère», croyez-vous que nous devrions être protégés contre toute intervention étrangère—et je n'utilise pas les termes exacts—tout acte clandestin ou trompeur auquel pourrait se livrer une puissance étrangère pour promouvoir ses intérêts au Canada? Croyez-vous que nous devrions même nous en inquiéter?

**L'honorable M. McMurtry:** Ce concept me pose vraiment un problème et c'est pourquoi il faut repenser les principes fondamentaux de cette mesure législative. J'estime qu'il incombe aux promoteurs de cette mesure plutôt inusitée de prouver la nature du mal que nous devons combattre.

**Le sénateur Frith:** Je croyais que vous aviez commencé par admettre que nous avions besoin de protection pour notre propre sécurité. S'il ne doit pas s'agir d'intervention étrangère, que nous reste-t-il alors, l'intervention domestique?

**L'honorable M. McMurtry:** Jetez un coup d'œil sur la Loi sur les secrets officiels. Nous avons diffusé des copies du mandat proposé, de la loi actuelle et de la Loi sur les secrets officiels. Comme je l'ai dit, même si ce n'est pas parfait, je préfère les définitions de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels qui se rapprochent beaucoup plus du genre de mal que nous voulons combattre.

**Le sénateur Frith:** Quel alinéa en particulier se rapproche le plus de la question de l'intervention étrangère ou de tout ce qui peut y ressembler?

Vous ne croyez pas que nous devons nous protéger contre les interventions étrangères, n'est-ce pas?

**L'honorable M. McMurtry:** Avec tout le respect que je vous dois, il s'agit là d'une déclaration stupide, sénateur.

**Le sénateur Frith:** Je le pense aussi et elle a eu l'air stupide lorsque je l'ai prononcée. Je suis heureux de savoir que vous pensez que c'est stupide, parce que c'est aussi mon avis.

**L'honorable M. McMurtry:** Nous parlons de menace envers la sécurité nationale du Canada et si vous voulez parler de simple concurrence commerciale, très bien. Disons cependant que nous ne tolérerons la concurrence commerciale que si tous ceux qui font des affaires au Canada feront l'objet de ce genre d'intrusion.

J'estime qu'il incombe aux promoteurs de cette mesure législative incroyable de prouver concrètement la nature des activités—et non simplement de parler d'intervention étrangère—contre lesquelles nous voulons nous protéger.

**Le sénateur Frith:** Et vous estimez que ces activités sont mieux définies par le paragraphe 16(3) de la Loi sur les secrets officiels?

**L'honorable M. McMurtry:** Comme nous le précisons clairement dans notre mémoire, notre rôle ne consiste pas à venir



[Text]

that this drafting does require the involvement of highly skilled draftsmen, people who possess skills far beyond what I possess.

**Senator Frith:** I am not trying to pin you down to that. I merely want to understand your position.

I am not going to cross-examine you. I can recall as a junior counsel being told by a senior counsel, "Remember, Frith, the art of cross-examination is not the art of examining crossly", and I am not trying to do that. But it is paragraph (3)(b) of Section 16 of the Official Secrets Act that you prefer, is it? And just to remind us all, that reads:

(b) foreign intelligence activities directed toward gathering intelligence information relating to Canada.

That you think would be a better start?

**Hon. Mr. McMurtry:** I think you have to look at all of it together. I think it is a much better start. It is not without imperfection—

**Senator Frith:** And I guess (d) also, which reads:

(d) activities by a foreign power directed toward actual or potential attack or other hostile acts against Canada;

Is it fair to say that you consider that to be a much better start?

**Hon. Mr. McMurtry:** I consider all of those sections a much better start.

**Senator Frith:** That just leaves us with (c), and that is in your brief on page 15. As I understand the substance of what you are saying, the essential quarrel you have with paragraph (c) is that it goes further than the McDonald Commission recommendation with regard to political violence and terrorism. Is that right?

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes.

**Senator Frith:** And particularly you are concerned about an example that you use of contributions made to revolutionary movements outside Canada.

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes. You see, McDonald suggested the latter approach, that you prioritize the nature of activities regarded as dangerous to the fabric of our nation, with the more intrusive powers to be given to this national security service relating to the greater dangers.

We have used the example of the World Council of Churches because it has been very much in the news during the past month, but there are some very difficult issues to deal with. If, for example, I wanted to hold a fund-raising dinner somewhere in Canada, with the money to be sent to some IRA unit in Ireland, would that be something that should be monitored by this service?

I would say that, yes, it should be. But where I have difficulty is in terms of whether or not the mere fact that I want to support the IRA in that way—which I think would be a little abhorrent to the majority of Canadians, and it is a

[Traduction]

nous occuper de rédaction. J'admets que cette rédaction nécessite la participation de rédacteurs très qualifiés dont les compétences dépassent de loin les miennes.

**Le sénateur Frith:** Je n'essaie pas de vous coincer, mais simplement de comprendre votre position.

Je ne vois pas vous contre-interroger. Je me rappelle les propos que me tenait un avocat à mes débuts: «N'oublie pas, Frith, que l'art du contre-interrogatoire, ce n'est pas l'art d'interroger de mauvaise humeur». Ce n'est pas ce que j'essaie de faire. Mais vous préférez l'alinéa 3b) de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels, n'est-ce pas? Pour nous rafraîchir la mémoire à tous, je vous le cite:

b) des activités de renseignement d'origine étrangère visant à réunir des renseignements sur le Canada.

Vous croyez que ce serait un meilleur point de départ?

**L'honorable M. McMurtry:** Je crois qu'il faut avoir une vue d'ensemble. C'est un bien meilleur point de départ. Ce n'est pas parfait—

**Le sénateur Frith:** Je suppose que c'est aussi le cas de l'alinéa d), qui se lit comme suit:

d) des activités d'une puissance étrangère visant, en fait ou éventuellement, à attaquer le Canada ou à se livrer contre lui à d'autres actes hostiles;

Est-ce juste de dire que vous estimez qu'il s'agit là d'un bien meilleur point de départ?

**L'honorable M. McMurtry:** J'estime que tous ces articles sont meilleurs.

**Le sénateur Frith:** Ce qui nous laisse l'alinéa c), et vous en parlez à la page 15 de votre mémoire. Si je comprends bien ce que vous voulez dire, vous vous opposez à l'alinéa c) essentiellement parce qu'il va plus loin que la recommandation de la Commission McDonald à l'égard de la violence politique et du terrorisme. Est-ce exact?

**L'honorable M. McMurtry:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Et vous vous inquiétez particulièrement d'un exemple que vous citez à l'égard de contributions à des mouvements révolutionnaires à l'étranger.

**L'honorable M. McMurtry:** En effet. La Commission McDonald a proposé la dernière approche, soit d'accorder la priorité à la nature des activités considérées comme dangereuses pour la nation et d'accorder au service national de sécurité des pouvoirs d'intrusion accrus à l'égard des dangers plus grands.

Nous avons utilisé l'exemple du Conseil mondial des églises, parce qu'il fait souvent les manchettes depuis un mois, mais il y a des questions très difficiles à régler. Si je voulais par exemple organiser quelque part au Canada un dîner de souscription de fonds dont les bénéfices seraient envoyés à une unité de l'IRA en Irlande, ces activités seraient-elles surveillées par le service?

Je dirais que oui. Ce qui me pose un problème, c'est de savoir si, simplement parce que je veux appuyer ainsi l'IRA—ce qui à mon avis répugnerait un peu à la majorité des Canadiens, mais qui pose quand même un problème difficile—

[Text]

difficult issue—should lead to my being the subject matter of wiretaps, searches, seizures, et cetera.

These are the issues that I think have to be debated to a much greater extent than they have been. I do not pretend for a moment to have all the answers to these very difficult questions; but what I do object to is lumping in the same clause activities which are clearly detrimental to the interests of Canadians in the broader sense of that term with activities that really may be supporting hostile acts in some other jurisdiction.

I think the debate, with great respect, should focus on what activities should attract this very significant intrusive power of the State as opposed to acts that deal directly with the national security of Canada.

With respect to the national security of Canada, yes, these powers are necessary; but with respect to the national security of the Soviet Union, South Africa, et cetera, that is where I have some difficulty.

**Senator Frith:** So, when we are coming to consider this question of 2(c), in general terms at least—and we want to remember your views—we should look essentially at the McDonald Commission recommendation in respect of this area, which is:

Political violence and terrorism, meaning activities in Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective in Canada or in a foreign country.

You feel we should look to that and not 2(c) that we have before us. That is substantially the direction you think we should take for defining terrorism.

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes. Some commentators have made the suggestion—and while I have not adopted it, I have not discarded it—that when you are dealing with activities in support of the threat of the use of violence in foreign jurisdictions, there ought to be some further standard in relation to the nature of the foreign jurisdiction. Obviously jurisdictions that enjoy what we regard as a democratic form of government might be treated in a little different way than military or other oppressive régimes. It is a view that has been expressed and one which I feel at the very least merits some discussion.

**Senator Frith:** Those are my questions as far as clause 2 is concerned.

**The Chairman:** Are there any further questions on clause 2? Senator Flynn.

**Senator Flynn:** Well, it is related to clause 2 inasmuch as that clause deals with the mandate, Mr. Chairman.

I do not see anything in the brief dealing with the powers given to the agency by clause 18 which can trigger the obtention of warrants as provided in clause 22.

To me, clause 18 goes much beyond whatever vagueness we can find in the definition of "threats to the security of Cana-

[Traduction]

je serais l'objet d'écoute électronique, de fouilles, de saisies et ainsi de suite.

Il s'agit là de questions qu'il faut à mon avis débattre plus à fond. Je ne prétends nullement connaître toutes les réponses à ces questions très difficiles. Je m'oppose cependant à ce qu'on regroupe sous le même article des activités qui sont clairement préjudiciables aux intérêts des Canadiens, pris dans le sens le plus large de cette expression, avec des activités qui peuvent servir en réalité à appuyer des actes hostiles ailleurs.

Avec tout le respect que je vous dois, j'estime que le débat devrait porter sur les activités qui devraient être visées par ce pouvoir d'intrusion très important de l'état et non sur les actes qui affectent directement la sécurité nationale du Canada.

Ces pouvoirs sont nécessaires pour la sécurité nationale du Canada. Celle de l'Union Soviétique, de l'Afrique du Sud et d'autres pays me pose cependant certaines difficultés.

**Le sénateur Frith:** Donc, lorsque nous aborderons l'article 2c), en terme généraux du moins,—et nous ne voulons pas oublier vos propos—nous devrions tenir compte essentiellement de la recommandation de la Commission McDonald à cet égard, qui est la suivante:

La violence politique ou le terrorisme, c'est-à-dire des activités au Canada visant à proférer ou appuyer des menaces, ou à poser ou appuyer des actes graves de violence contre des personnes ou des biens en vue d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un pays étranger.

Vous estimez que nous devrions étudier cette définition et non celle de l'article 2c) dont nous sommes saisis. Il s'agit substantiellement de l'orientation que nous devrions à votre avis suivre pour définir le terrorisme.

**L'honorable M. McMurtry:** En effet. Certains commentateurs ont suggéré—et même si je ne suis pas d'accord avec eux, je n'ai pas rejeté leurs suggestions—que lorsqu'il est question d'activités à l'appui d'une menace ou de recours à la violence dans les pays étrangers, il devrait y avoir une autre norme quelconque quant à la nature du niveau de compétence étranger. Les pays qui jouissent de ce que nous considérons comme un gouvernement démocratique pourraient être traités un peu différemment des régimes militaires ou autres régimes dictatoriaux. C'est un avis que l'on a exprimé et qui, selon moi, mérite du moins d'être débattu.

**Le sénateur Frith:** Cela met fin à mes questions qu sujet de l'article 2.

**Le président:** D'autres questions au sujet de l'article 2? Sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Ma question porte sur l'article 2 dans la mesure où il traite du mandat, monsieur le président.

Je ne vois rien dans le mémoire qui traite des pouvoirs accordés au service par l'article 18 qui peut déclencher l'obtention de mandats de la façon prévue à l'article 22.

J'estime que l'article 18 va beaucoup plus loin que tout élément vague que nous puissions trouver dans la définition de



[Text]

da", and I am surprised that there are no comments in the brief on that.

Under that clause, one can obtain a warrant in relation to the "defence of Canada or the conduct of the international affairs of Canada". That is quite wide.

**Hon. Mr. McMurtry:** The one area that we have deliberately stayed away from is with respect to any mandate that should be given to this agency in relation to intelligence gathering activities outside of Canada. We, quite frankly, did not feel that this was within the mandate of a provincial Attorney Gen.

I thought I made a brief reference to clause 18. Perhaps I could take a moment to find it.

**Senator Flynn:** There is no doubt, in any event, that one can obtain a warrant for anything the service may want to do in respect of the conduct of the international affairs of Canada in Canada. That is just within Canada.

**Hon. Mr. McMurtry:** On pages 28 and 29, I express some concern in this regard—and perhaps I should have spelled it out more clearly.

Under this legislation, if the force wants to remove papers from a professor's home to learn his private views about a foreign country he has studied, it could seek a warrant to enter his house and remove these papers. Under clause 18 of the bill, the gathering of such information is within the mandate of the force.

I think I should have described that professor as a non-Canadian citizen, of which there is no shortage, certainly, in the Province of Ontario, because clause 18 does exclude Canadian citizens. To be more accurate, I should have described that professor as a non-Canadian citizen. That was the intention.

Again, it was an example from that standpoint of what I view as an overly excessive power.

That is the only reference that I recall making to clause 18.

**Senator Flynn:** In summary, your position with regard to the mandate of the agency would be to use the definition found in the Official Secrets Act or the 1975 Mandate and correct or add to it if necessary, and that would certainly exclude, in my view, the powers or the authority given by clause 18.

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes, I think it would.

**Senator Flynn:** In any event, as far as using clause 22, the obtention of the warrants as provided for in clause 22 and following, such powers would be restricted to threats to the security of Canada, as you suggest they should be defined.

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes; and again McDonald does stress the importance of drawing a distinction between subversive activity which does not involve violence—and subversive activity involves violence or a potential for violence—

**Senator Flynn:** But that is not counter-intelligence.

[Traduction]

«menace envers la sécurité du Canada» et je suis surpris qu'il n'en soit pas question dans le mémoire.

En vertu de cet article, on peut obtenir un mandat «dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada». C'est assez général.

**L'honorable M. McMurtry:** Le seul aspect que nous avons délibérément évité d'aborder est celui du mandat qu'il faudra accorder à ce service au sujet des activités de renseignement à l'étranger. Très franchement, nous ne croyions pas que cela relevait de la compétence du procureur général d'une province.

Je croyais avoir fait brièvement allusion à l'article 18. Je pourrais peut-être prendre une minute pour trouver ce passage.

**Le sénateur Flynn:** Il ne fait aucun doute de toute façon que l'on peut obtenir un mandat pour tout ce que le service peut vouloir faire à l'égard de la conduite des affaires internationales du Canada au Canada. Uniquement au Canada.

**L'honorable M. McMurtry:** J'exprime certaines inquiétudes à cet égard aux pages 28 et 29 de mon mémoire et j'aurais peut-être dû être un peu plus clair.

En vertu de cette mesure législative, si le service veut saisir des documents de la maison d'un professeur pour connaître ses vues privées sur un pays étranger qu'il a étudié, il pourrait demander un mandat lui permettant d'entrer chez l'intéressé et de saisir les documents en question. En vertu de l'article 18 du projet de loi, la collecte de renseignements de ce genre fait partie du mandat du service.

J'aurais peut-être dû décrire ce professeur comme un non-Canadien, et il n'en manque certes pas en Ontario, parce que l'article 18 exclut les citoyens canadiens de l'application de la loi. Pour être plus précis, j'aurais dû dire que ce professeur n'était pas citoyen canadien. Telle était l'intention de mon intervention.

Il s'agissait encore là d'un exemple de ce que je considère comme un pouvoir excessif.

C'est la seule allusion que je me rappelle avoir faite à l'article 18.

**Le sénateur Flynn:** Pour résumer, en ce qui concerne le mandat du service, vous estimez que l'on devrait utiliser la définition de la Loi sur les secrets officiels ou le mandat de 1975, quitte à les corriger ou élargir au besoin, et j'estime que cela exclurait sans aucun doute les pouvoirs accordés par l'article 18.

**L'honorable M. McMurtry:** En effet.

**Le sénateur Flynn:** De toute façon, en ce qui concerne le recours à l'article 22, soit l'obtention de mandats prévue aux articles 22 et suivants, ces pouvoirs seraient limités aux menaces envers la sécurité du Canada, comme vous le suggérez.

**L'honorable M. McMurtry:** Oui. La Commission McDonald insiste sur l'importance d'établir une distinction entre les activités subversives non violentes—et les activités subversives sont violentes ou peuvent l'être—

**Le sénateur Flynn:** Mais il ne s'agit pas de contre-espionnage.

[Text]

**Senator Godfrey:** Which is what this bill is supposed to be about. This is not counter-intelligence; this is actually engaging in espionage.

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes. Clause 18 is, very clearly.

**The Chairman:** Are there any further questions on clause 2? If not, we will move on to the next area of Senator Godfrey's questions.

**Senator Godfrey:** I should like to go on to subclause 6(3), which, as you have probably read, is of concern to the committee, and particularly paragraph (a) thereof.

The minister has explained to us that that was put in to ensure that the minister did not use the intelligence service for political reasons and to permit the director to stand up to the minister.

The committee has expressed concern about it. I read some extracts into the record of a study by the Law Reform Commission to the effect that if you are going to give an administrative agency independence, it should be clearly spelled out and not go any further than is necessary.

This particular provision seems very wide, and I have a suggestion to make by way of an amendment to which I would like your reaction. I am taking pride as an author here.

I would confine the lack of override by the minister to a decision of the director as to whether or not a certain activity was lawful advocacy, protest or dissent. In other words, if the director takes the position that something is lawful advocacy, protest or dissent, the minister would not have an override, thereby protecting against the minister looking into the activities of the PQ, and that sort of thing.

One of the difficulties somebody pointed out, of course, is that, if so confined, the minister might override a decision of the director to investigate, say, a political colleague of the minister in the House of Commons. My answer to that is that the review committee and the inspector general would become aware of that, and that would be sufficient.

My suggestion also would give the minister the power to override the director as to whether an activity was lawful advocacy, protest or dissent, thereby preventing the director from going off on a witch-hunt of his own, indulging in McCarthyism, and so on.

There would be a double-check only to that; otherwise there would be no override power in the director.

What is your reaction to that suggestion?

**Hon. Mr. McMurtry:** It is something I would like to think about. I agree with the proposition that the minister should be able to override the director in relation to some target group that the minister does not think should be targeted.

I find your suggestion that the minister not be able to override the director in respect of decisions involving lawful

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Et c'est ce sur quoi ce projet de loi est supposé porter. Il ne s'agit pas de contre-espionnage, mais plutôt d'espionnage.

**L'honorable M. McMurtry:** En effet. L'article 18 est très clair.

**Le président:** D'autres questions sur l'article 2? Sinon, nous passerons aux questions suivantes du sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais passer au paragraphe 6(3) qui, comme vous l'avez probablement lu, inquiète le comité, et plus particulièrement son alinéa a).

Le ministre nous a expliqué que l'on a ajouté cette disposition afin d'assurer que le ministre n'utiliserait pas le service de renseignement à des fins politiques et pour permettre au directeur de refuser d'accéder à une demande du ministre.

Le comité a manifesté son inquiétude à ce sujet. J'ai versé au compte-rendu certains passages d'une étude de la Commission de réforme du droit selon laquelle, si l'on accorde une certaine indépendance à un organisme administratif, il faudrait la préciser clairement et qu'elle n'aille pas plus loin que nécessaire.

Cette disposition semble très générale et j'ai une suggestion à faire par le biais d'un amendement. J'aimerais savoir ce que vous en pensez et j'avoue ici ma fierté d'auteur.

Je limiterais l'absence de pouvoir de cassation par le ministre à une décision du directeur quant à savoir si une activité donnée constitue une activité légitime de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord. Autrement dit, si le directeur estime qu'une activité est une activité légitime de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, le ministre n'aurait pas le pouvoir de casser sa décision, ce qui l'empêcherait d'examiner les activités du PQ, et ainsi de suite.

Un des problèmes soulevé est bien sûr le fait que s'il est ainsi limité, le ministre pourrait casser une décision du directeur qui a décidé d'enquêter par exemple sur un collègue politique du ministre à la Chambre des communes. J'estime que le comité de surveillance et l'inspecteur général en seraient informés, ce qui suffirait.

Ma suggestion donnerait en outre au ministre le pouvoir de casser une décision du directeur quant à savoir si une activité est une activité légitime de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, ce qui empêcherait le directeur de se livrer de son propre chef à une chasse aux sorcières, de faire du McCarthyisme et ainsi de suite.

Il y aurait double vérification à cette égard seulement. Il n'y aurait autrement aucun pouvoir de cassation des décisions du directeur.

Qu'en pensez-vous?

**L'honorable M. McMurtry:** J'aimerais y réfléchir. Je suis d'accord avec la proposition selon laquelle le ministre devrait pouvoir casser une décision du directeur à l'égard d'un groupe-cible qui, de l'avis du ministre, ne devrait pas être visé.

Je trouve intéressante et intrigante votre suggestion selon laquelle le ministre ne devrait pas pouvoir casser une décision



[Text]

advocacy, protest or dissent an interesting and intriguing one. In other words, if there is some suggestion made that appears to come from the minister or through the political route that a particular group should be targeted and the director makes the decision that that group should not be investigated, his word should be final.

**Senator Godfrey:** Not only "should not be investigated"; if it is lawful advocacy, protest or dissent.

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes, but it is the director who makes the decision as to whether it is lawful advocacy or dissent.

**Senator Godfrey:** Yes.

**Hon. Mr. McMurtry:** I think there is some merit in that approach. I think it is an interesting approach and one that should be considered. But again, I come back to what I view to be my responsibility as a minister, and that is that the buck stops here. I have to be accountable.

A lot of decisions are made by my Crown attorneys, and while I may not always agree with them, I am accountable. We give our Crown attorneys a great deal of professional independence in terms of the decision to carry on a prosecution or not, but ultimately I am accountable.

Certainly in recent months, it would have been helpful to me had I had some sort of section in the Ministry's legislation that prohibited me from overriding a Crown attorney's decision to proceed with a particular prosecution, even if I thought it to be wrong. While it would certainly have insulated me from a lot of unhappy criticism, it would be clearly wrong.

**Senator Godfrey:** We are informed that this clause is taken from the Australian Act—although, as I pointed out earlier, the Australian Act does not have a review committee.

Is it your general view that paragraph (a) of subclause 6(3) is not necessary, that it could be wiped out completely, in view of the review committee provision, the inspector general provision, and so on, any one of which could bring any improper decision to light?

**Hon. Mr. McMurtry:** I would take it out completely, yes.

**Senator Godfrey:** Those are all the questions I have on that particular clause.

**The Chairman:** Senator Frith.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, I just have one. I am worried about this clause too, Mr. Attorney Gen, as you will be aware from a reading of the transcript.

Can I get you to agree that although the analogy that you use as to your question of accountability—and everything you have said about the fact that the buck stops with you I agree with, and there is an element of that that worries me about this, too—we do at least have to look at it as not a complete analogy in the sense that the Crown attorney makes his decision and presents his charge and proceeds with his pros-

[Traduction]

du directeur à l'égard des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord. Autrement dit, si le ministre ou certains intervenants politiques semblent suggérer qu'il faudrait enquêter sur un groupe donné et si le directeur décide que cela ne devrait pas être le cas, sa décision devrait être finale.

**Le sénateur Godfrey:** Non seulement «ne devrait pas faire l'objet d'une enquête». S'il s'agit d'activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

**L'honorable M. McMurtry:** En effet, mais c'est le directeur qui décide s'il s'agit d'activités légitimes de défense d'une cause ou de manifestation d'un désaccord.

**Le sénateur Godfrey:** En effet.

**L'honorable M. McMurtry:** Je crois que cette approche comporte certains avantages, qu'elle est intéressante et qu'il faudrait l'étudier. Je reviens encore à ce que je considère comme ma responsabilité de ministre: c'est à moi de prendre la décision. Je dois rendre des comptes.

Les procureurs de la Couronne prennent une foule de décisions et même si je ne suis pas toujours d'accord avec eux, je dois en rendre compte. Nous accordons à nos procureurs de la Couronne beaucoup de liberté professionnelle lorsqu'il s'agit de décider d'intenter une poursuite, mais c'est finalement moi qui doit rendre des comptes.

Il m'aurait été certes utile ces derniers mois que la législation relative au ministère du Procureur général comporte un article m'interdisant de casser une décision d'un procureur de la Couronne d'intenter une poursuite en particulier, même si je croyais qu'il avait tort. Même si cela m'aurait épargné une foule de critiques malheureuses, cela n'aurait certainement pas été bon.

**Le sénateur Godfrey:** On nous dit que cet article est tiré de la loi australienne—même si, comme je l'ai signalé plus tôt, celle-ci ne prévoit pas de comité de surveillance.

Estimez-vous en général que l'alinéa a) du paragraphe 6(3) n'est pas nécessaire, qu'on pourrait l'éliminer complètement, étant donné l'existence prévue du comité de révision, de l'inspecteur général et ainsi de suite, qui pourraient tous faire la lumière sur une mauvaise décision?

**L'honorable M. McMurtry:** Je l'éliminerais complètement.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai pas d'autre question sur cet article en particulier.

**Le président:** Sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, j'en ai seulement une. Cet article m'inquiète aussi, monsieur le Procureur général, comme vous vous en rendrez compte en lisant le compte-rendu.

Admettez-vous que même si l'exemple que vous utilisez quant à la question de votre responsabilité—et je suis d'accord avec tout ce que vous avez dit à ce sujet, il y a aussi un aspect de cet élément qui m'inquiète aussi—nous devons au moins le considérer comme un exemple incomplet, en ce sens que le procureur de la Couronne prend une décision, présente son accusation et intente la poursuite d'une façon beaucoup plus

[Text]

ecution in a much more public way than it is possible for a security intelligence service to do?

That is not to mean that you therefore slam the door, because I am still concerned about it.

Would you agree that the analogy is not perfect?

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes, I agree with that.

**Senator Frith:** In terms of the general principle that the elected people should eventually always be responsible, I accept that it is generally that way; however, we have to look at it slightly differently in a functional way.

Would you agree with that?

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes, and I do not disagree with some of Mr. Finn's comments in opening that, because of the nature of this work, because of the fact that it is much less public accountability, as you point out, as opposed to law enforcement generally, there should be more of a hands-on policy, which is the expression that I think he used.

I would agree with that observation, and that is why I said earlier that I was rather puzzled by the fact that Mr. Finn would make this assertion—a very wise assertion—and yet apparently be supportive of legislation which seems to have the opposite effect to what he suggested was a real hands-on policy.

**Senator Frith:** That is all I have, although can I assume that Senator Godfrey is going to go on a bit more on the general principle of accountability beyond clause 6(3)?

**Senator Godfrey:** No, I am not. I was going to go on to subclause 14(2).

**Senator Frith:** Some of the aspects of this legislation, as I have said, do not impress me or impress me negatively. However, one aspect that I am impressed with is the overall scheme—subject to the reservation we have about the actual accountability of the minister and the concern about that analogy—is the overall scheme of accountability, which is quite extensive and which does not exist at the present time with the present service.

While I will study some of the particular objections you have—and I am leaving aside now the question of direct ministerial accountability, because we have just covered that—I consider it to have quite an elaborate scheme of accountability; certainly much more elaborate than the Australian one.

Would you agree with that generally?

**Hon. Mr. McMurtry:** I think an effort has been made to introduce a degree of accountability into the operations of the national security service that has obviously not occurred in this country before nor in most other nations, as has been pointed out with respect to the reluctance of some nations—notably Great Britain—to pass any legislation at all.

The concept of an inspector general and a review committee certainly appeal to me as a very worthwhile start. I think a significant effort has been made. But the difficulty is that while there has been an effort to inject a degree of accounta-

[Traduction]

publique qu'un service de renseignement de sécurité ne pourrait le faire?

Je ne veux pas dire qu'il faut par conséquent fermer la porte, parce que cela m'inquiète toujours.

Admettez-vous que l'exemple n'est pas parfait?

**L'honorable M. McMurtry:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Pour ce qui est du principe général selon lequel les représentants élus devraient toujours être responsables, j'admets que cela se passe généralement ainsi. Nous devons cependant envisager la question de façon légèrement différente et fonctionnelle.

Êtes-vous d'accord?

**L'honorable M. McMurtry:** Oui, et je ne suis pas entièrement en désaccord avec certains des propos de M. Finn qui a déclaré au début que, étant donné la nature de ce travail et comme l'imputabilité publique est beaucoup moindre, comme vous le dites, que ce n'est le cas dans l'application de la loi en général, la politique devrait être plus pratique, expression qu'il a utilisée, je crois.

Je serais d'accord avec cette observation et c'est pourquoi j'ai dit plus tôt que j'étais un peu intrigué par le fait que M. Finn ait fait une telle déclaration—très sage—tout en appuyant apparemment la mesure législative, ce qui semble avoir l'effet contraire de ce qui constitue à son avis une véritable politique pratique.

**Le sénateur Frith:** Je n'ai pas d'autre question, même si je puis supposer que le sénateur Godfrey en aura d'autres sur le principe général de l'imputabilité après l'article 6(3).

**Le sénateur Godfrey:** Non. J'allais passer au paragraphe 14(2).

**Le sénateur Frith:** Comme je le disais, certains aspects de cette mesure législative ne m'impressionnent pas ou m'impressionnent de façon négative. Il y en a cependant un qui m'impressionne, et c'est le système global—compte tenu de nos réserves au sujet des responsabilités réelles du ministre et des inéquités relatives à cet exemple—de responsabilité qui est très détaillé et qui n'existe pas pour le moment dans le service actuel.

J'étudierai certes certaines de vos objections particulières—et je laisse de côté pour le moment la question de la responsabilité ministérielle directe, parce que nous venons d'en parler—mais j'estime que cette mesure prévoit un système de responsabilité très élaboré, beaucoup plus que le système australien.

Êtes-vous d'accord en général?

**L'honorable M. McMurtry:** Je crois que l'on a fait un effort pour ajouter une certaine mesure de responsabilité aux opérations du service national de sécurité, ce qui ne s'est de toute évidence jamais produit auparavant au Canada ni dans la plupart des autres pays, comme on l'a signalé à l'égard du fait que certains pays—et notamment la Grande-Bretagne—hésitent à adopter quelque mesure législative que ce soit.

Je considère certes comme un début très valable le concept de l'inspecteur général et du comité de surveillance. J'estime que l'on a fait un effort important. La difficulté réside cependant dans le fait que, même si l'on a essayé d'ajouter un



## [Text]

bility or a mechanism for accountability that we have not experienced before, given the unlimited mandate, as we see it, of the service, there is not much to be accountable for. That is where I see the fatal flaw in the legislation.

The mechanism that has been proposed is a very worthwhile start, but given the open-ended mandate of the security service, I am not so sure that there is much to be accountable for. I am just not sure, given the drafting, that it will be very effective, unless you add to what is already there. The bill provides the bare bones insofar as the concept of having an inspector general and a review committee is concerned; however, I think we have to set out, with great respect, in statutory form some of the essential ingredients of what is going to be involved in the review, what is going to be the nature of the reporting mechanism, whether it is to the minister or from the minister to Parliament.

I realize that these are highly difficult and complex issues, if we are going to maintain the degree of confidentiality which may be required. I am not prepared to say that this accounting mechanism in its present form is going to be effective, unless we know more about what is being proposed in relation to what they are to report and what they are to review.

I know the best intentions undoubtedly have been put in place, but what assurance is there in the present mechanism that the information with respect to the day-to-day activities is really going to become known to the minister, given all of the other provisions with respect to secrecy?

The answer of necessity has to be a little general, because so much of this is general. But I will not quarrel with the observer who said that it took some courage on the part of the government to introduce this legislation. Most governments have avoided the challenges. I give them full marks for that—but not if they proceed with a bill that we regard as so fundamentally flawed in so many areas.

**Senator Frith:** As I say, I think that the accountability and review procedures are impressive—and I think you agree. I agree with you that we have to match those provisions for review and accountability against the mandate and judge their effectiveness on the basis of how wide the mandate is. And that, I guess, is the third point on which we disagree, at least to some extent; that is, I do not feel that the mandate is quite as unlimited as you do. But as you say, there is room for difference.

**Hon. Mr. McMurtry:** I come back for a moment to what I said this morning: What we see in this legislation is a bias towards vagueness and imprecision in order to give the widest possible mandate and also a bias to excessive secrecy. I quoted Professor Russell this morning in this regard. I have been accused of using something less than professorial language from time to time, but I think he used more expressive language than I have used to date when he talked about the “mind-numbing arrogance of a government that would prevent its review committee and its inspector general from seeing a

## [Traduction]

certain degré ou mécanisme de responsabilité que nous n'avons encore jamais connu, compte tenu du mandat illimité du service, celui-ci ne devra pas rendre compte de grand chose. C'est ce que je considère comme la lacune fatale de la mesure législative.

Le mécanisme proposé est un début très valable, mais étant donné le mandat illimité du service de sécurité, je ne suis pas tellement sûr qu'il y ait grand chose dont celui-ci ait à rendre compte. Je ne suis tout simplement pas sûr, compte tenu du texte, que celui-ci sera très efficace, à moins d'y ajouter quelque chose. Le projet de loi prévoit la base nécessaire en ce qui concerne le concept d'un inspecteur général et d'un comité de surveillance. Je crois cependant que nous devons définir dans la loi certains des éléments essentiels de ce que sera la surveillance, de la nature future du mécanisme de rapport. Il faudrait déterminer si le rapport sera présenté au ministre ou par celui-ci au Parlement.

Je réalise qu'il s'agit là de questions très difficiles et complexes si nous voulons maintenir la confidentialité qui pourra être nécessaire. Je ne suis pas prêt à dire que ce mécanisme d'imputabilité sera efficace dans sa forme actuelle, à moins d'en savoir davantage sur ce que l'on propose à l'égard de ce qui fera l'objet de rapports et de surveillance.

Je sais que l'on a sans doute les meilleures intentions possibles, mais le mécanisme actuel peut-il assurer que les renseignements sur les activités quotidiennes seront vraiment connus du ministre, compte tenu de toutes les autres dispositions portant sur le respect du secret?

La réponse doit nécessairement être un peu générale, parce que cette question comporte tellement d'aspects généraux. Je ne m'en prendrai cependant pas à l'observateur qui a déclaré qu'il a fallu un certain courage au gouvernement pour présenter cette mesure législative. La plupart des gouvernements ont refusé de relever le défi. Je lui en donne tout le crédit—mais pas s'il fait adopter un projet de loi qui, d'après nous, comporte tellement de lacunes fondamentales.

**Le sénateur Frith:** Comme je le disais, j'estime que les procédures d'imputabilité et de surveillance sont impressionnantes—et je crois que vous serez d'accord. J'admets avec vous que ces dispositions relatives à la surveillance et à l'imputabilité doivent concorder avec le mandat et qu'il faut en déterminer l'efficacité en fonction de l'ampleur du mandat. Je suppose qu'il s'agit là du troisième point sur lequel nous ne sommes pas d'accord, du moins dans une certaine mesure. C'est-à-dire que je ne crois pas que le mandat soit aussi illimité que vous ne le croyez. Comme vous le dites, cependant, il peut y avoir des différences.

**L'honorable M. McMurtry:** Je vais revenir un instant sur ce que j'ai dit ce matin. Ce que nous voyons dans cette mesure législative, ce sont des dispositions vagues et imprécises destinées à établir le mandat le plus large possible, ainsi qu'un secret excessif. J'ai cité le professeur Russell ce matin à cet égard. On m'a accusé d'utiliser parfois un langage moins que châtié, mais je crois qu'il a été plus expressif que je ne l'ai été jusqu'à maintenant lorsqu'il a parlé de l'arrogance paralysante d'un gouvernement qui empêcherait son comité de surveillance et son inspecteur général d'avoir accès à un document du

## [Text]

Cabinet document that was in the possession of the director of the agency and might have a significant impact on the policy that is being applied”.

The Cabinet approves, for example, some particular policy. That Cabinet minute or document is passed on to the director, who, it is assumed, is going to act upon it; and yet, as Professor Russell and others have pointed out, under this elaborate review machinery that is in place, the review committee and the inspector general will not be permitted to see this document, even though it is in the possession of the security agency.

I do not think that Professor Russell was far off the mark when he talked about it as being a rather mind-numbing approach.

**Senator Godfrey:** I brought that question up last week, the same criticism, but our Chairman, who is somewhat of an authority on this subject, assured us that there are not any such documents any more. Years ago they used to get handed around, but there would not be any of these confidential documents in the power and direction of the agency.

Am I interpreting correctly what you said, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I think I distinguished between two kinds of documents. In my view, at any rate, the provision as it is now drafted certainly leaves me under some doubts as to which of the two kinds it is seeking to protect.

**Senator Godfrey:** That is all I wanted to say, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I have two questions, if I may. It seems to me you were a little extreme in saying that the functions of the review committee are very restricted. It seems to me that they are very broad.

Clause 34 reads:

The functions of the Review Committee are

(a) to review generally the performance by the Service of its duties and functions and, in connection therewith—

And then we have (i) and (ii), neither of which limit, as I read them, the very broad review function that this committee has. It is difficult to see how it could be broader. It states “the performance by the Service of its duties and functions”.

**Hon. Mr. McMurtry:** I suppose, Mr. Chairman, only time will tell how effective this is. Any organization is faced with difficulty in knowing what is happening within its ranks. Even the best administered police forces sometimes have difficulty knowing what is happening within their ranks.

My own experience is that much of what is happening on the street does not filter through to the senior ranks. This is a traditional problem that police forces face, and this security agency may face the same problem.

That is not to say that the legislation is defective. This type of accountability is difficult to legislate. It all depends on what information is going to get into what files and what files the inspector general and the review committee are going to have access to, given the many secrecy provisions in the bill.

## [Traduction]

Cabinet déjà entre les mains du directeur du service et qui pourrait avoir des répercussions importantes sur la politique appliquée.

Disons par exemple que le Cabinet approuve une politique donnée. Le document ou procès verbal pertinent du Cabinet est transmis au directeur qui, on le suppose, y donnera suite. Cependant, comme le professeur Russell et d'autres l'ont signalé, en vertu du mécanisme élaboré de surveillance, le comité de surveillance et l'inspecteur général n'auront pas le droit de voir ce document, même s'il est entre les mains du service de sécurité.

Je ne crois pas que le professeur Russell s'est trompé beaucoup lorsqu'il a dit que cette approche était plutôt paralysante.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai soulevé la question et la même critique la semaine dernière, mais notre président, qui fait un peu autorité en la matière, nous a assuré qu'il n'existe plus de documents de ce genre. On avait l'habitude de les diffuser il y a quelques années, mais la direction du service n'aurait plus entre les mains de documents confidentiels de ce genre.

Est-ce que j'interprète correctement vos propos, monsieur le président?

**Le président:** Je crois avoir fait une distinction entre deux genres de documents. J'estime de toute façon que le texte actuel de la disposition laisse certes planer certains doutes quant à ce qu'elle entend protéger.

**Le sénateur Godfrey:** C'est tout ce que je voulais dire, monsieur le président.

**Le président:** J'ai deux questions, si vous me le permettez. Il me semble que vous avez été un peu loin en disant que le rôle du comité de surveillance est très limité. Il me semble plutôt très large.

On lit à l'article 34:

Le comité de surveillance a les fonctions suivantes:

a) surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions et, à cet égard—

Il y a ensuite les alinéas (i) et (ii) qui ne limitent ni l'un ni l'autre, sauf erreur, le rôle de surveillance très large du comité. Il serait difficile de l'élargir davantage. On parle de «la façon dont le Service exerce ses fonctions».

**L'honorable M. McMurtry:** Je suppose, monsieur le Président, que seul le temps nous permettra d'en déterminer l'efficacité. Tout organisme a de la difficulté à savoir ce qui se passe à l'intérieur de ses rangs. Même les corps policiers les mieux administrés ont parfois de la difficulté à savoir ce qui se passe en leur propre sein.

D'après mon expérience, la majeure partie de ce qui se passe dans la rue ne se rend pas jusqu'aux échelons supérieurs. Il s'agit là d'un problème traditionnel des corps policiers et il se peut que ces services de sécurité aient le même.

Cela ne veut pas dire que la mesure législative est déficiente, car il est difficile de légiférer ce genre de responsabilité. Tout dépend des renseignements versés aux dossiers et des dossiers auxquels l'inspecteur général et le comité de surveil-



[Text]

It is certainly a worthwhile start.

Subclause 35(2) states that the review committee is entitled to access to information generally under the control of the service or of the inspector general, but subclause (3) goes on to say that no information described in subclause (2), other than the confidence of the Queen's Privy Council for Canada, may be withheld from the committee on any grounds.

Whoever drafted that clause contemplated that the director may well be in possession of a Cabinet confidence and will be able to keep that from the review committee and the inspector general.

The drafters of this proposed legislation obviously wouldn't have put in that clause unless they believed that the director might well be in possession of a confidence of the Queen's Privy Council, as set out in subclause (3).

**The Chairman:** That is the matter which Senator Godfrey raised and on which, frankly, the committee at this point is not clear—and we will have to be. It does seem to me that the whole raison d'être for the inspector general is to cope with the very real problem that you mentioned of trying to get down within the bowels of a department, and in that sense perhaps it is a useful innovation.

The other point I was going to raise was in relation to clause 6 and the question of ministerial responsibility.

As I mentioned at an earlier hearing, the present legislation provides—and perhaps in provincial legislation you have a similar formula—provides that the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police will be responsible for the control and management of the force.

This is a very unusual section, because in most departmental statutes control and management is given to the minister. In this and in the National Defence Act, the Canadian practice for the past 50 or 60 years has been to go the other way.

Only the power of general direction is reserved by the RCMP Act to the minister. That has been interpreted in the past as giving a fair degree of independence to the Commissioner. Indeed, I think that is why he is called "Commissioner".

Is there any difference between that régime and this régime, apart from the fact that in this régime, under subclause 6(3), an effort is made to clarify the traditional grey area of targeting, which I think is a grey area even in the criminal law system as between the authority of the Attorney Gen and the authority of peace officers and the authority of Crown Attorneys?

Is that not essentially the only difference between this régime and the existing régime?

**Hon. Mr. McMurtry:** I come back to what I said a moment ago about Mr. Finn's description of what he understood to be the essential difference between the nature of law enforcement which did require a certain degree of independence and the

[Traduction]

lance auront accès, compte tenu des nombreuses dispositions relatives au secret que contient le projet de loi.

Il s'agit certes d'un départ valable.

Le paragraphe 35(2) stipule que le comité de surveillance a accès aux informations qui relèvent du service ou de l'inspecteur général, mais le paragraphe 3 ajoute qu'à l'exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, aucune des informations visées au paragraphe 2 ne peut, pour quelque motif que ce soit, être refusée au comité.

Quiconque a rédigé cette disposition a prévu que le directeur pourrait avoir entre les mains un document confidentiel du Cabinet et refuser de le communiquer au comité de surveillance et à l'inspecteur général.

Les rédacteurs de ce projet de loi n'auraient de toute évidence pas ajouté cette disposition s'ils n'avaient pas cru que le directeur pourrait bien avoir en sa possession un document confidentiel du Conseil privé de la Reine, comme on le prévoit au paragraphe 3.

**Le président:** Il s'agit là de la question que le sénateur Godfrey a soulevée et qui, franchement, n'est pas encore clair pour le comité—et il faudra qu'elle le soit. Il me semble que la raison d'être de l'inspecteur général est de faire face au problème très réel que vous avez mentionné et qui consiste à descendre dans les entrailles d'un ministère. En ce sens, il s'agit peut-être d'une innovation utile.

L'autre point que je voulais soulever a trait à l'article 6 et à la question de la responsabilité ministérielle.

Comme je l'ai mentionné lors d'une audience antérieure, la loi actuelle prévoit—et les lois provinciales continuent peut-être une formule semblable—que le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada sera responsable du contrôle et de l'administration du service.

Il s'agit d'un article très inusité, parce que la plupart des statuts régissant un ministère accordent au ministre le pouvoir de le contrôler et de l'administrer. Dans ce cas et dans celui de la Loi sur la défense nationale, la pratique canadienne des 50 ou 60 dernières années a consisté à faire le contraire.

La Loi sur la GRC réserve seulement le pouvoir de direction générale au ministre. Cette mesure a été interprétée dans le passé comme accordant assez d'indépendance au commissaire. Je crois en fait que c'est pourquoi on l'appelle «commissaire».

Y a-t-il une différence entre ce régime et celui-ci, outre le fait que dans celui-ci, en vertu du paragraphe 6(3), on essaie de clarifier la zone grise traditionnelle qui, même dans le droit criminel sauf erreur, sépare le pouvoir du procureur général, celui des agents de la paix et celui des procureurs de la Couronne.

N'est-ce pas essentiellement la seule différence entre ces régimes et le régime actuel?

**L'honorable M. McMurtry:** Je reviens à ce que j'ai dit il y a quelques instants au sujet de la description qu'a faite M. Finn au sujet de ce qu'il considère comme la différence essentielle entre la nature de l'application de la loi qui exige un certain

[Text]

"hands-off" approach as opposed to what he thought must be a greater "hands-on" approach with respect to the security force on the ground that so much of what they are doing will never face any public scrutiny.

So, I think there is a very essential difference. Certainly in Ontario—and I think this is a fairly descriptive difference—in Ontario we do not direct the activities of individual police officers. The approach that we adopt may be a little different from the practice in other provinces. For example, in the Province of Québec, as I understand it, charges are not laid unless they are cleared with the Minister of Justice for the Province of Québec.

We take the position that the individual peace officer has a sworn responsibility to uphold the law, and that means, where they have reasonable and probable grounds, to lay a charge. Not even a superior officer can direct them not to lay a charge.

So, they have that degree of independence. As Attorney Gen, I cannot direct a police officer not to lay a charge. My agents may give legal advice, which the police force is not obliged to accept. Normally they will, but they are not obliged to accept that advice.

My only authority in circumstances where a charge is laid and we do not feel that the charge should have been laid is to withdraw the charge or stay the proceedings; but of course in doing so there is a high degree of public accountability.

I do not know where this gets us to, other than the fact that, as has already been pointed out fairly eloquently by two commissions and the witnesses who have appeared before this committee, there are significant differences between those who carry out law enforcement and those who are involved in intelligence work, and there are obviously different mechanisms of accountability.

In law enforcement, the accountability will usually be quite open as it will occur in a courtroom. The accountability for a security officer is much different as most of what they do will be done in private and therefore we have, to use Mr. Finn's words, the need for more of a "hands-on" policy.

**The Chairman:** The long and the short of it, in your view, in the criminal law system, given the countervailing powers and publicity, we can have a system in which targeting is not the responsibility of the Attorney Gen, whereas in the security system targeting should be the responsibility of the minister?

**Hon. Mr. McMurtry:** It is obviously going to be impossible for any minister to be aware—nor should the minister necessarily be aware—of every group that is going to be targeted; but again, it depends on the nature of the investigation that is going to be carried out.

Under the Official Secrets Act, Parliament in its wisdom decided it would be the responsibility of the Solicitor General to sign the warrants personally, or his designate, in respect of any wiretapping, for example. As I understand the Official Secrets Act, the importance of this type of accountability in relation to this type of intrusion requires the Solicitor General

[Traduction]

degré d'indépendance et «d'écart», par opposition à ce qui, selon lui, devait être une approche plus «rapprochée» en ce qui concerne le service de sécurité parce qu'une très grande partie de ses activités ne sera jamais soumise à l'examen public.

C'est pourquoi j'estime qu'il y a une différence très fondamentale. En Ontario—et je crois que cette différence est assez descriptive—nous ne dirigeons pas les activités des agents de police. Notre approche diffère peut-être un peu de celle d'autres provinces. Au Québec par exemple, sauf erreur, on ne porte aucune accusation qui n'est pas autorisée par le ministre de la Justice de la province de Québec.

Nous estimons que l'agent de la paix a la responsabilité, pour laquelle il a prêté serment, d'assurer le respect de la loi, ce qui signifie de porter des accusations lorsqu'ils ont des motifs raisonnables et probables de le faire. Même un agent supérieur ne peut leur ordonner de ne pas porter d'accusation.

Ils jouissent donc de cette indépendance. Comme procureur général, je ne puis ordonner à un agent de police de ne pas porter d'accusation. Mes fonctionnaires peuvent donner un avis juridique que les corps policiers ne sont pas obligés de suivre. Ils le feront normalement, mais ils n'y sont pas obligés.

Le seul pouvoir que j'ai lorsqu'une accusation est portée et que nous n'estimons pas qu'elle aurait dû l'être, c'est de retirer l'accusation ou d'arrêter les procédures. Je devrai alors bien sûr en rendre compte au public.

Je ne sais pas où cela nous conduit, sauf que, comme l'ont déjà signalé de façon assez éloquente deux commissions et les témoins qui ont comparu devant le comité, il y a une importante différence entre les services d'application de la loi et les services de renseignement. Les mécanismes d'imputabilité sont de toute évidence différents.

Dans le domaine de l'application de la loi, l'imputabilité est habituellement très ouverte, comme cela se produit dans un tribunal. La responsabilité d'un agent de renseignement est très différente, car la majeure partie de ses activités se déroule en privé et c'est pourquoi nous avons besoin, pour citer M. Finn, d'une politique beaucoup plus pratique.

**Le président:** Bref, selon vous, dans le système de droit criminel, compte tenu des pouvoirs compensateurs et de la publicité, nous pourrions avoir un système où il n'incomberait pas au procureur général de désigner les personnes visées, alors que dans un système de sécurité, cette responsabilité incomberait au ministre?

**L'honorable M. McMurtry:** Il serait évidemment impossible pour un ministre de connaître tous les groupes qui feront l'objet d'une surveillance et il ne devrait pas nécessairement les connaître. Tout dépend de la nature de l'enquête.

En vertu de la Loi sur les secrets officiels, le Parlement a décidé dans sa sagesse que le Solliciteur général ou son remplaçant désigné devraient signer personnellement les mandats d'écoute électronique, par exemple. Si je comprends bien la Loi sur les secrets officiels, l'importance de ce genre de responsabilité à l'égard d'une telle intrusion oblige le Sollici-



[Text]

or his designate to hear evidence under oath before any such warrant would issue. I think Parliament, when it passed that legislation, recognized the crucial importance of ministerial accountability in relation to this type of intrusion, electronic or other intrusion. I think that represents a very sound principle.

Obviously, a great deal of the work that this national security agency will do will not involve—

**Senator Frith:** I am sorry, what is a sound principle?

**Hon. Mr. McMurtry:** The principle of accountability embodied in the Official Secrets Act requiring the minister or his designate to hear evidence under oath before any warrant would issue. I think that was a sound principle, given the nature of the secrecy involved.

Obviously, much of the work that will be done by this new body will not involve this type of intrusion, or excessive intrusion, and it would be impossible for the minister to be aware of all groups which the agency may be monitoring or collecting information on through the utilization of normal investigative techniques. Obtaining information through personal surveillance and the questioning of individuals is somewhat different from the situation where an agent may break into one's home or office and seize material, or open mail, or tap a telephone. Again, it is a question of degree.

**Senator Nurgitz:** Do I understand you to be saying, then, that it would be preferable to have the present system of Solicitor General warrants as opposed to the court process? That is your point, is it?

**Hon. Mr. McMurtry:** No. I think what the government is trying to do by building in a court process is a wise initiative. I think the government should be applauded for injecting that process into the whole procedure, because it does provide another countervailing force. I would be the last person to criticize the government for doing that.

**The Chairman:** But the application, just to pick up on Senator Nurgitz' question, should be made by the minister. That seems to me to be the direction in which you are going.

**Senator Godfrey:** Or approved by the minister.

**Senator Nurgitz:** Approved by the Deputy Solicitor General or the Solicitor Gen himself.

**Hon. Mr. McMurtry:** It may not be practical for the minister to be involved in each one of these applications. He obviously was involved in all applications under the Official Secrets Act—

**Senator Nurgitz:** Some 400 times last year.

**Hon. Mr. McMurtry:** At the very least, if the minister is not directly involved, there should be somebody—and I suggested a law officer—involved acting as his agent, as provincial Attorneys Gen have agents in the form of Crown Attorneys applying to a judge for a judicial authorization.

[Traduction]

teur général ou son remplaçant désigné à entendre des dépositions sous serment avant d'émettre un tel mandat. Je crois que lorsqu'il a adopté cette mesure législative, le Parlement a reconnu l'importance cruciale de la responsabilité ministérielle à l'égard de ce genre d'intrusion, électronique ou autre. J'estime qu'il s'agit là d'un principe très sain.

Une grande partie du travail que ce service national de sécurité effectuera ne comportera de toute évidence—

**Le sénateur Frith:** Je m'excuse, mais qu'est-ce qui est un principe sain?

**L'honorable M. McMurtry:** Le principe de l'imputabilité incorporé à la Loi sur les secrets officiels et qui oblige le ministre ou son remplaçant désigné à entendre des dépositions sous serment avant d'émettre un mandat. J'estime qu'il s'agit là d'un principe sain, étant donné la nature du secret en cause.

La majeure partie des activités de ce nouvel organisme ne comportera de toute évidence pas ce genre d'intrusion, ou d'intrusion excessive, et il serait impossible pour le ministre de connaître tous les groupes que le service peut surveiller ou sur lesquels il peut réunir des renseignements à l'aide de techniques d'enquête normales. La collecte de renseignements par surveillance personnelle et interrogatoire diffère quelque peu de la situation dans laquelle un agent peut pénétrer par effraction dans la maison ou le bureau d'une personne et saisir des documents, ouvrir du courrier ou effectuer de l'écoute électronique. Là encore, c'est une question de degré.

**Le sénateur Nurgitz:** Pouvez-vous alors dire que le système actuel des mandats du solliciteur général serait préférable au processus judiciaire? C'est ce que vous voulez dire, n'est-ce pas?

**L'honorable M. McMurtry:** Non. Je crois que le gouvernement fait preuve de sagesse en essayant de prévoir un processus judiciaire. Il faudrait le féliciter d'avoir ajouté cette procédure au système, parce qu'elle constitue un autre pouvoir compensateur. Je serai le dernier à critiquer le gouvernement d'avoir agi ainsi.

**Le président:** Pour donner suite à la question du sénateur Nurgitz, la demande devrait être faite par le ministre. Il me semble s'agir là de l'orientation que vous prenez.

**Le sénateur Godfrey:** Où être approuvée par le ministre.

**Le sénateur Nurgitz:** Approuvée par le Solliciteur général adjoint ou le Solliciteur général lui-même.

**L'honorable M. McMurtry:** Il ne sera peut-être pas pratique pour le ministre d'être impliqué dans chacune de ces demandes. Il l'était de toute évidence en vertu de la Loi sur les secrets officiels.

**Le sénateur Nurgitz:** Il y a eu quelque 400 cas l'an dernier.

**L'honorable M. McMurtry:** Si le ministre n'est pas impliqué directement, il devrait tout au moins y avoir quelqu'un d'autre—et je recommanderais un légiste—qui agirait comme son mandataire, tout comme les procureurs généraux des provinces ont des agents, les procureurs de la Couronne, qui demandent un pouvoir judiciaire à un juge.

[Text]

If I find out that my agents are obtaining authorizations on evidence that is not totally satisfactory, notwithstanding that they do get the judicial authorization, I have the responsibility to look into it. Obviously, I am only going to be aware of a relatively few of the total applications made.

Again, another difference is that we do have the responsibility at some point in time of notifying the target, at which point the target then has the opportunity to raise hell, and again I have an obligation to look into the matter.

I realize that there is difficulty in respect of these notice provisions. As I conceded this morning, it would be difficult in perhaps the great majority of cases to give the target notice; however, it is something that should not be abandoned.

**Senator Frith:** I do not know whether you have read the portion of the transcript dealing with this, but the committee has expressed some concern about the *ex parte* nature of the application; the fact that only the judge and the director or his representative are in attendance. The concern was on two counts: first, the very fact that it was an *ex parte* application; and secondly, that the judge might tend to lean over backwards to try and even it up.

Senator Flynn made the suggestion that there should be someone in attendance as a sort of *amicus curiae*, or in a public defender type of role, to raise some questions, and he suggested that it could be someone representing the inspector general or the review committee.

The minister's response to that, as I recall it, was that he did not like the idea of taking what was essentially an *ex post facto* process and perhaps contaminating it by participation at an earlier stage. But that did not come right to Senator Flynn's point. He simply gave the inspector general being represented as an example.

As I understand the essence of Senator Flynn's point, it is that someone should be in attendance to balance an otherwise totally *ex parte* application and, therefore, unbalanced process.

**Hon. Mr. McMurtry:** I think the idea has a good deal of merit. Having said that, no doubt a few days from now I will be asked what I am going to do about wiretap applications under the Criminal Code and who is going to be the *amicus curiae* in those circumstances. I think it is a very worthwhile suggestion, particularly if there is never going to be any notice given to the target.

In Section 178 of the Criminal Code it is provided that where an application for an authorization is made *ex parte*, it shall be signed by the Attorney Gen of the province in which the application is made, or the Solicitor General of Canada, or an agent specially designated in writing for the purposes of that section.

This is why I suggested earlier that if there is not going to be that mechanism that Senator Flynn has suggested, there may be some merit in considering the appointment of an agent, designated in writing by the Solicitor General, to screen these

[Traduction]

Si je me rends compte que mes agents obtiennent des autorisations en fonction de preuves qui ne sont pas entièrement satisfaisantes, même s'ils obtiennent l'autorisation d'un juge, je dois examiner la question. Je ne serai de toute évidence au courant que d'un nombre relativement limité du total des demandes.

Il y a une autre différence, soit que nous ne sommes pas obligés à un moment donné d'informer l'intéressé, ce qui lui donne l'occasion de faire un foin du diable. Dans ce cas encore, je dois étudier la question.

Je me rends compte que ces dispositions relatives à l'avis posent certaines difficultés. Comme je l'ai admis ce matin, il serait difficile dans peut-être la grande majorité des cas de prévenir l'intéressé. Il ne faudrait cependant pas abandonner cette possibilité.

**Le sénateur Frith:** Je ne sais pas si vous avez lu la partie du compte rendu qui porte sur cette question, mais le comité a manifesté certaines inquiétudes au sujet de la nature *ex parte* de la demande, du fait que seuls le juge et le directeur ou son représentant sont présents. Notre inquiétude portait sur deux points: tout d'abord, sur le fait même qu'il s'agit d'une demande *ex parte* et, deuxièmement, sur le fait que le juge pourrait avoir tendance à se plier en quatre pour équilibrer la situation.

Le sénateur Flynn a suggéré qu'une personne devrait être présente pour tenir le rôle, en quelque sorte, d'*amicus curiae* ou de défenseur public pour poser certaines questions. Il a en outre suggéré que cette personne devrait représenter l'inspecteur général ou le comité de surveillance.

Sauf erreur, le ministre a répondu qu'il n'aimait pas l'idée d'altérer par une participation à un stade antérieur ce qui constituait essentiellement un processus *ex post facto*. Cela ne s'appliquait cependant pas exactement au point soulevé par le sénateur Flynn. Il a simplement donné comme exemple le fait que l'inspecteur général devrait être représenté.

Si je comprends bien l'essentiel du point soulevé par le sénateur Flynn, une personne devrait être présente pour équilibrer ce qui constituerait autrement un processus entièrement *ex parte* et, par conséquent, déséquilibré.

**L'honorable M. McMurtry:** Je crois que cette idée a certains mérites. Cela étant dit, on me demandera sans aucun doute dans quelques jours ce que je ferai au sujet des demandes d'écoute électronique en vertu du Code criminel et qui jouera le rôle d'*amicus curiae* dans de telles circonstances. J'estime qu'il s'agit là d'une suggestion très valable, particulièrement si l'intéressé ne reçoit jamais de préavis.

L'article 178 du Code criminel stipule que lorsqu'une demande d'autorisation est présentée *ex parte*, elle doit être signée par le procureur général de la province où est présentée la demande, par le Solliciteur général du Canada ou par un agent désigné spécialement par écrit aux fins de l'article en question.

Voilà pourquoi j'ai suggéré plus tôt que si le mécanisme proposé par le sénateur Flynn n'existe pas, il serait peut-être avantageux de songer à nommer un agent, désigné par écrit par le Solliciteur général, qui sera chargé d'examiner ces



[Text]

applications and in fact to make them. I think the security agent, who is directly involved and obviously caught up in what he or she undoubtedly sincerely believes to be the importance of what they are doing, may lack the objectivity that someone appointed by the Solicitor General, notwithstanding that individual will not be totally independent given that he or she is an agent of the Solicitor General, employed by the Solicitor General.

If such an individual had to make the application on behalf of the security agent involved, it would provide yet another screening process. That, of course, would not be necessary if Senator Flynn's suggestion were adopted; but if not, such an extra screening mechanism would have some value.

As I said this morning, we do reject a number of applications that are brought to us by police forces, simply because we do not feel there is sufficient evidence, and I sometimes am criticized by the police authorities for turning some of these applications away.

Mr. Chairman, I am unfortunately under some time constraints. I have an appointment in Toronto this afternoon which will necessitate my departure at this point. I will as I said earlier, be more than happy to return at a later date.

**Senator Buckwold:** I wonder if I might put a quick question before you leave. I am wondering whether subclause 7(1), paragraph (b), would not protect against what might be an unfair procedure in that the director shall consult the deputy minister on every application for a warrant or the renewal of a warrant proposed to be made under clause 22.

Doesn't that put in a fairly significant element of protection?

**Senator Nurgitz:** It just says he shall consult with him, not that he has to approve it.

**Senator Buckwold:** I presume that before the application is made, he has to consult. If that procedure is followed, there is an element, I think, of reasonable protection.

**Hon. Mr. McMurtry:** Yes, Senator Buckwold; but following up on what Senator Nurgitz said, if there is going to be the consultation, why not the approval?

**Senator Godfrey:** Right.

**The Chairman:** We will consult with Mr. McMurtry to work out a suitable date for his return.

**Senator Godfrey:** I wonder if I might make one observation before the Attorney Gen leaves, Mr. Chairman.

He did make the statement that the security force will never face public scrutiny. I merely want to point out that clause 48 provides that the review committee make a report once a year. I find that—

**Hon. Mr. McMurtry:** It depends on the nature of the report.

**Senator Godfrey:** But it was a fairly dogmatic statement and one which you made several times.

[Traduction]

demandes et, en fait, de les présenter. Je crois que l'agent de sécurité, qui est directement impliqué dans ce qu'il croit sincèrement et sans aucun doute être important pour ce qu'il fait, n'aura peut-être pas l'objectivité que pourrait avoir une personne désignée par le Solliciteur général, même si la personne en question ne sera pas entièrement indépendante, compte tenu du fait qu'elle est un agent du Solliciteur général employé par celui-ci.

Si une telle personne devait présenter la demande pour le compte de l'agent de sécurité en cause, cela constituerait encore un autre processus de filtrage. Cela ne serait bien sûr pas nécessaire si l'on adoptait la suggestion du sénateur Flynn. Par contre, un tel mécanisme supplémentaire de filtrage aurait une certaine valeur.

Comme je l'ai dit ce matin, nous rejetons un certain nombre de demandes qui nous sont soumises par les corps policiers, simplement parce que nous estimons que les preuves ne sont pas suffisantes. Les autorités policières me reprochent parfois de refuser certaines de ces demandes.

Monsieur le président, je suis malheureusement pressé par le temps. J'ai un rendez-vous à Toronto cet après-midi et c'est pourquoi je dois partir dès maintenant. Comme je l'ai déjà dit, je serais très heureux de revenir plus tard.

**Le sénateur Buckwold:** J'aimerais vous poser une question rapide avant que vous partiez. Je me demande si l'alinéa b) du paragraphe 7(1) ne constituerait pas une protection contre ce qui pourrait être une procédure injuste. Cette disposition stipule que le directeur doit consulter le sous-ministre à l'égard de toute demande de mandat ou de renouvellement de mandat proposée en vertu de l'article 22.

Cela ne constitue-t-il pas un élément de protection assez important?

**Le sénateur Nurgitz:** L'article stipule simplement qu'il doit consulter le sous-ministre, et non que celui-ci doit approuver la demande.

**Le sénateur Buckwold:** Je suppose qu'il doit consulter le sous-ministre avant de présenter la demande. Si c'est le cas, j'estime qu'il y a alors un élément de protection raisonnable.

**L'honorable M. McMurtry:** Vous avez raison, sénateur Buckwold. Pour donner suite aux propos du sénateur Nurgitz, s'il doit y avoir consultation, pourquoi pas approbation?

**Le sénateur Godfrey:** En effet.

**Le président:** Nous consulterons M. McMurtry pour fixer une date convenable pour qu'il revienne témoigner.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, j'aimerais faire une observation avant que le procureur général ne nous quitte.

Il a déclaré que le service de sécurité ne devra jamais faire face à un examen public. Je voudrais simplement signaler que l'article 48 stipule que le comité de surveillance devra faire rapport une fois par année. Je constate que—

**L'honorable M. McMurtry:** Tout dépend de la nature du rapport

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agissait dépendant d'une déclaration assez dogmatique que vous avez faite à plusieurs reprises

[Text]

**Hon. Mr. McMurtry:** I would like to thank you Mr. Chairman, and your fellow senators for the courtesy you have afforded me. We have had a very interesting discussion. I have to concede that I do not envy you when it comes to the enormity of your task. If I can be of any further assistance, I should be more than pleased to return. This is a matter that is obviously of crucial public importance.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. McMurtry.

Honorable sénateurs, monsieur Dubé, le Procureur général du Nouveau-Brunswick, est maintenant devant nous; son sous-ministre adjoint, monsieur Barry Athey, l'accompagne.

Merci beaucoup d'être venus, messieurs. Monsieur Dubé, vous pouvez commencer.

**L'honorable M. Dubé, Procureur général du Nouveau-Brunswick:** Monsieur le président, je vous remercie d'avoir accédé à ma demande de présenter mes commentaires devant ce comité qui fait l'étude du Projet de loi C-157.

Avec la permission du comité, j'ai préparé un bref que j'aimerais lire avant de passer aux questions.

**Le président:** Vous pouvez certainement le lire, mais nous pouvons aussi le prendre pour lui.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, if it is only 12 pages in length, given that we have not had an opportunity to read it beforehand, it might be more helpful to have it read into the record.

**Hon. Mr. Dubé:** On May 18, 1983, the Solicitor General, Robert Kaplan, tabled in the House of Commons Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service.

There is no dispute that this country's national security and the operation of the security service can be most effectively carried out by the federal government. The main purpose of Bill C-157 is to establish the Canadian Security Intelligence Service as the agency responsible for collecting, analyzing and reporting intelligence to government on threats to the security of Canada. In principle, New Brunswick supports that objective.

I note that New Brunswick's recommendation, made to the McDonald Commission in 1979, of separating the security service from the RCMP, has been adopted in Bill C-157. By their very nature, security intelligence and law enforcement have quite different roles to play, and that division of responsibility reflects this fact.

Nevertheless, this positive aspect is overwhelmed by the many negative aspects of the proposed act, which I shall make reference to and which, in my opinion, constitute a threat to the rights and freedoms of all Canadians. In fact, I feel this threat to be so real that I would prefer to see the responsibility for security intelligence remain as it presently is, with the RCMP, who, when acting as the federal police force, are responsible to the Solicitor General of Canada, rather than becoming the responsibility of an agency who, through the

[Traduction]

**L'honorable M. McMurtry:** Je vous remercie, monsieur le président, et vos collègues sénateurs, de la courtoisie dont vous avez fait preuve à mon égard. Nous avons eu une discussion très intéressante. Je dois admettre que je n'envie pas l'énormité de votre tâche. Si je puis vous aider davantage, je serai très heureux de me présenter de nouveau devant vous. Cette question est de toute évidence d'une importance publique cruciale.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur McMurtry.

Honourable senators, the Attorney Gen of New Brunswick, Mr. Dubé, is now appearing before us and is accompanied by his Assistant Deputy Minister, Mr. Barry Athey.

Thank you very much for coming, gentlemen. Mr. Dubé, you have the floor.

**Hon. Mr. Dubé (New Brunswick Attorney Gen):** Mr. Chairman, I wish to thank you for having agreed to my request and for allowing me to submit my comments to this Committee which is studying Bill C-157.

With the Committee's permission, I have prepared a brief which I would like to read into the record before answering questions.

**The Chairman:** You may certainly read it, but we may also take it as read.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, si le mémoire n'a que douze pages, et compte tenu du fait que nous n'avons pas eu la chance de le lire d'avance, il serait peut-être plus utile qu'il soit versé au compte rendu.

**L'honorable M. Dubé:** Le 18 mai 1983, le Solliciteur général, M. Robert Kaplan, a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-157, Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité.

Il ne fait aucun doute que le gouvernement fédéral est le plus en mesure d'assurer efficacement la sécurité nationale et le fonctionnement du service de sécurité. Le but principal du projet de loi C-157 est d'établir le Service canadien du renseignement de sécurité en tant qu'organisme responsable de la collecte, de l'analyse et du rapport au gouvernement des renseignements relatifs aux menaces à la sécurité du Canada. Le Nouveau-Brunswick appuie en principe cet objectif.

Je constate qu'on a adopté dans le projet de loi C-157 les recommandations que le Nouveau-Brunswick a soumises à la Commission McDonald en 1979 en ce qui concerne la séparation du service de sécurité de la GRC. De par leur nature même, le renseignement de sécurité et l'application de la loi ont un rôle très différent à jouer et cette répartition des responsabilités le reflète.

Cet aspect positif est néanmoins écrasé par les nombreux aspects négatifs de la mesure proposée auxquels je ferai allusion et qui, à mon avis, constituent une menace pour les droits et libertés de tous les Canadiens. J'estime en fait que cette menace est tellement réelle que je préférerais que la responsabilité du renseignement de sécurité demeure où elle est présentement, c'est-à-dire à la GRC qui, lorsqu'elle agit comme corps policier fédéral, doit rendre compte au Solliciteur général du Canada, plutôt que de la confier à un organisme qui,



*[Text]*

workings of this legislation, may operate with the barest minimum of accountability.

I have several concerns with this proposed legislation, the first being the lack of accountability to Parliament. The importance of such accountability was illustrated in 1977 when Parliament uncovered acts of RCMP wrongdoing, apparently done in the interest of national security, through examination of the then Solicitor General, Francis Fox. This information was not volunteered but instead elicited through persistent questioning of the Solicitor General, to whom the RCMP are accountable.

In my opinion, Bill C-157 impairs this traditional means of accountability and thereby infringes upon the rights of citizens to security of the person.

Traditionally, Canadians have placed reliance on Parliament to protect individual rights, but Bill C-157 impairs this safeguard by placing extremely broad powers in the hands of the director of the proposed security service.

In subclause 6(3), for example, the director has the sole discretion not only on who shall be subjected to the scrutiny of the security service, but also on what information and intelligence collected will be disclosed to the Solicitor General or to the government of the day.

Bill C-157 is so structured that members of the security service cannot only break the law, but they can do so secretly, with little accountability. I cite as an example subclause 21(2) of the bill. I am sure you are familiar with this particular provision. It provides:

(2) If the Director is of the opinion that an employee has, on a particular occasion, acted unlawfully in the purported performance of the duties and functions of the Service under this Act, the Director shall submit a report in respect thereof to the Minister and the Attorney Gen of Canada.

This means, first, that only the director of the security service will decide whether or not an employee has committed an unlawful act; and secondly, the Solicitor General of Canada can withhold such information from provincial Attorneys Gen.

This, coupled with the power given to the federal Attorney Gen and to the RCMP set out in clauses 52 and 55 of the proposed act, will mean that the conduct of members of the security service will never be scrutinized by the provincial Attorney Gen, his agents, or others involved in the local administration of justice in the province. The check on this closed shop is an outside review committee with a corrective power which, if not non-existent, is at the very least unclear.

Another concern which I have with this legislation is the manner in which the policing role is to operate under Bill C-157. Clause 55 of the bill states:

Members of the Royal Canadian Mounted Police who are peace officers have the primary responsibility to perform the duties that are assigned to peace officers in relation to

*[Traduction]*

par l'application de cette mesure législative, pourrait fonctionner avec le minimum de responsabilité.

Cette mesure législative proposée soulève plusieurs inquiétudes chez moi, dont la première est l'absence d'imputabilité envers le Parlement. L'importance d'une telle responsabilité a été mise en lumière en 1977 alors que le Parlement a découvert, en interrogeant le Solliciteur général de l'époque, M. Francis Fox, des activités de la GRC qui semblaient dans l'intérêt de la sécurité nationale. Ces renseignements n'ont pas été fournis volontairement, mais plutôt découverts à la suite d'interrogation soutenue du Solliciteur général à qui la GRC doit rendre compte.

J'estime que le projet de loi C-157 inhibe ce moyen traditionnel d'imputabilité et, partant, empiète sur les droits des citoyens à la sécurité de la personne.

Les Canadiens se sont toujours fiés au Parlement pour protéger les droits de la personne, mais le projet de loi C-157 inhibe cette sauvegarde en accordant des pouvoirs extrêmement généraux au directeur du service de sécurité proposé.

Le paragraphe 6(3) accorde par exemple au directeur le pouvoir discrétionnaire de décider non seulement qui sera l'objet d'une enquête du service de sécurité, mais aussi des renseignements et de l'information recueillis qui seront divulgués au Solliciteur général ou au gouvernement.

Le projet de loi C-157 est structuré de telle façon que les membres du service de sécurité peuvent non seulement enfreindre la loi, mais qu'ils peuvent le faire secrètement, en ayant très peu de comptes à rendre. Je vous cite en exemple le paragraphe 21(2) du projet de loi que vous connaissez très bien, j'en suis sûr. Cette disposition stipule que:

(2) Le directeur fait rapport au ministre et au Procureur général du Canada sur tous actes accomplis selon lui illicitement, dans des cas particuliers, dans l'exercice prétendu des fonctions que la présente loi confère au Service.

Cela signifie tout d'abord que seul le directeur du service de sécurité décidera si un employé a commis un acte illicite et que, deuxièmement, le Solliciteur général du Canada peut ne pas communiquer ces renseignements aux procureurs généraux des provinces.

En plus du pouvoir accordé au procureur général fédéral et à la GRC en vertu des articles 52 et 55 du projet de loi, cette disposition signifie que la conduite des membres du service de sécurité ne sera jamais examinée par les procureurs généraux provinciaux, leurs agents ou d'autres personnes chargées à l'échelon local, de l'administration de la justice dans la province. Cet atelier fermé est examiné par un comité de surveillance de l'extérieur doté d'un pouvoir de correction qui, s'il n'existe pas, est du moins très flou.

Cette mesure législative me pose un autre problème, soit la façon dont la surveillance sera exercée en vertu du projet de loi C-157. L'article 55 du projet de loi stipule que:

Les membres de la Gendarmerie royale du Canada qui sont des agents de la paix ont la responsabilité première d'exercer des fonctions que la loi attribue aux agents de la

## [Text]

any offence referred to in paragraph 52(a) or (b) or the apprehension of the commission of such an offence.

As I stated earlier, although the basic philosophy of the division of responsibility between security intelligence and law enforcement is a good one, the framework of the proposed act provides that the supporting law enforcement or policing function will be performed nationwide by a federal police force; that is, the RCMP. I take issue with this result, for the following reasons.

The expanded definition of "threats to the security of Canada" in clause 2 of the bill includes any act of violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective. Take, for example, the recent case in Ontario involving the bombing of Litton Industries, allegedly by individuals protesting the planned testing of Cruise missiles in Canada. If in that case an innocent passer-by had been killed the police investigation would, by virtue of this bill, be the exclusive responsibility of the federal police force.

Serious criminal offences such as murder should be investigated by the police force having jurisdiction, and that is the local police force. The local police have the necessary expertise to conduct investigations within large municipalities. They have the contacts; they know the community; and they have the necessary resources readily available to investigate the crime.

In addition, in any serious crime such as murder, it is important to not only immediately safeguard the crime scene, but also to immediately question witnesses. If these things are not done properly in the first instance, the investigation of the crime can be seriously affected.

In my opinion, to exclude local police from such serious criminal investigations is entirely unnecessary and is an improper interference with local law enforcement in the province.

Bill C-157 appears to contemplate the notion of a superior police role to be performed by the RCMP in crimes arising out of what some individual determines to be "threats to the security of Canada". This can lead to competition and lack of cooperation between the RCMP and other police agencies, and this certainly is an undesirable result.

Another fear that I have is that the interests of the citizen victim may be sacrificed by a security service which is primarily concerned with their own interests. If, for example, a citizen's office is burglarized by foreign agents, the federal police force would investigate on the basis of national security, and if it is their opinion that the disclosure of the information gathered would jeopardize the security intelligence function of the security service, the perpetrators of the crime may never be prosecuted. In other words, the law enforcement function may be sacrificed for the intelligence function.

In this way, local citizens suffering from criminal offences may have their interests sacrificed by a security service interested in other matters.

## [Traduction]

paix à l'égard des infractions visées aux alinéas 52a) ou b) ou de la crainte de leur perpétration.

Comme je l'ai dit plus tôt, même si le principe à la base de la répartition des responsabilités entre les services de renseignements de sécurité et d'application de la loi est bon, le cadre de travail du projet de loi prévoit que la fonction de soutien que constituent l'application de la loi ou la surveillance policière sera assurée par un corps policier fédéral à la grandeur du pays, soit la GRC. Je m'oppose à cette possibilité pour les raisons suivantes.

La définition élargie de «menace envers la sécurité du Canada» de l'article 2 du projet de loi englobe tout acte de violence contre la personne ou la propriété en vue de la réalisation d'un objectif politique. Prenons par exemple ce qui s'est produit récemment en Ontario, soit la bombe posée aux Industries Litton, supposément par des personnes qui protestaient contre les essais prévus du missile de croisière au Canada. Si un passant innocent avait alors été tué, l'enquête policière aurait alors, en vertu de ce projet de loi, relevé de la compétence exclusive du corps policier fédéral.

Les infractions criminelles graves comme le meurtre devraient faire l'objet d'une enquête par le corps policier qui a compétence en l'occurrence, c'est-à-dire le corps policier local. Le service policier local des grandes municipalités possède l'expertise nécessaire pour procéder aux enquêtes. Il a les contacts, connaît les communautés et dispose facilement des ressources nécessaires pour enquêter sur le crime.

Quant aux crimes graves comme le meurtre, il est en outre important non seulement de préserver sur le champ des lieux du crime, mais aussi d'interroger les témoins sans tarder. Si l'on ne procède pas de la façon appropriée sans tarder, cela peut nuire gravement à l'enquête sur le crime.

J'estime qu'il est entièrement inutile d'exclure le corps policier local de telles enquêtes criminelles et qu'il s'agit en outre d'une ingérence impropre dans l'application de la loi par la province.

Le projet de loi C-157 semble envisager pour la GRC un rôle de corps policier supérieur dans les infractions criminelles découlant de ce quel'un qualifiera de «menace envers la sécurité du Canada». Cela pourrait susciter la concurrence et la non-collaboration entre la GRC et d'autres organismes policiers, ce qui n'est certes pas souhaitable.

Je crains en outre qu'un service de sécurité intéressé avant tout à ses propres intérêts ne sacrifie ceux de la victime d'un crime. Si, par exemple, le bureau d'un citoyen est cambriolé par des agents étrangers, le corps policier fédéral ferait enquête pour des raisons de sécurité nationale. Si celui-ci estime que la divulgation des renseignements réunis mettrait en danger la fonction renseignement de sécurité du service de sécurité, il se pourrait que les auteurs du crime ne soient jamais poursuivis. Autrement dit, on pourrait sacrifier la fonction en application de la loi sur l'autel de la fonction renseignement.

Ainsi, des citoyens locaux victimes de délits criminels pourraient voir leurs intérêts sacrifiés par un service de sécurité intéressé à d'autres questions.



*[Text]*

The facts and results of police investigations would not be available to the citizen in such a case, and the citizen would be unable to pursue civil or criminal redress. Therefore, it must be the responsibility of the local police force to investigate an alleged criminal act, as well as the responsibility of the provincial Attorney Gen to make the decision as to whether or not a prosecution will be instituted for such crime.

Granted, there may be certain situations where a prosecution may not be appropriate, nor necessary, and the provincial Attorney Gen will be accountable to the citizens for his decision.

In my opinion, clause 55, to which I have referred, is an unwarranted intrusion by the federal government into provincial responsibility for the administration of justice in the province.

In addition, establishment of a federal police force to investigate criminal offences arising out of activities which, by definition, constitute a threat to the security of Canada, will in most cases lead to the result of their being more than one police force responsible for the same subject matter, and that results in an illogical duplication, which is an inefficient and uncoordinated way to handle law enforcement in the province.

Another major objection that I have to Bill C-157 relates to clauses 52 and 53, which state as follows:

52. Notwithstanding any other Act of Parliament, no proceedings for an offence under any law of Canada shall be instituted without the consent of the Attorney Gen of Canada where (a) the alleged offence arises out of conduct constituting a threat to the security of Canada within the meaning of the Canadian Security Intelligence Service Act; or (b) the victim of the alleged offence is an internationally protected person within the meaning of section 2 of the Criminal Code.

53. Proceedings in respect of an offence referred to in paragraph 52(a) or (b) shall, unless the Attorney Gen of Canada consents to the proceedings being conducted by the Attorney Gen of the province in which the proceedings are taken, be conducted by or on behalf of the Government of Canada by the Attorney Gen of Canada and for that purpose the Attorney Gen of Canada may exercise all of the powers and perform all of the duties and functions assigned by or under the Criminal Code to the Attorney Gen of the province in which the proceedings are taken.

Again, I see this as an intrusion into provincial responsibility for law enforcement. The matter of the conduct, the supervision and the control of criminal prosecution goes to the very heart of the "administration of justice", which constitutionally is purely a provincial responsibility. This fact is recognized in the Criminal Code of Canada in the definition of "Attorney Gen", which specifically mandates the provincial Attorney Gen to prosecute Criminal Code matters.

The enforcement provisions found in Part IV of Bill C-157 are an attempt to wrestle this responsibility from the provincial

*[Traduction]*

Les citoyens n'auraient pas accès aux faits et résultats des enquêtes policières effectuées dans un tel cas et ils ne pourraient tenter de poursuites au civil ou au criminel. C'est pourquoi le corps policier local doit avoir la responsabilité d'enquêter sur tout acte criminel possible, tout comme le procureur général de la province doit avoir la responsabilité de décider si l'on intentera des poursuites à la suite d'un tel acte criminel.

J'admets qu'il peut y avoir des situations où une poursuite pourrait ne pas être appropriée ou nécessaire. Le procureur général de la province devra alors rendre compte de sa décision au public.

J'estime que l'article 55 auquel j'ai fait allusion constitue un empiètement injustifié de la part du gouvernement fédéral sur la responsabilité des provinces en matière d'administration de la justice dans leur territoire.

En outre, la création d'un corps policier fédéral chargé d'enquêter sur des délits criminels résultant d'activités qui, par définition, constituent une menace envers la sécurité du Canada, débouchera dans la plupart des cas sur le fait que plus d'un corps policier sera responsable de la même question, ce qui entraîne une duplication illogique, façon inefficace et non coordonnée d'appliquer la loi dans la province.

Les articles 52 et 53 représentent une autre de mes objections majeures au projet de loi C-157. On y lit que:

52. Par dérogation à toute autre loi du Parlement, des poursuites pour infraction à une loi du Canada ne peuvent être intentées sans le consentement du Procureur du Canada dans les cas suivants: a) l'infraction présumée découle d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; b) la victime de l'infraction présumée est une personne jouissant d'une protection internationale au sens de l'article 2 du Code criminel.

53. Les poursuites pour les infractions visées aux alinéas 52a) ou 52b) sont exercées par le gouvernement du Canada ou, en son nom, par le Procureur général du Canada. Celui-ci a, à leur égard, tous les pouvoirs et fonctions que le Code criminel accorde ou qui sont accordés sous son régime au Procureur général de la province où elles sont intentées, à moins qu'il ne consente à ce que les poursuites soient exercées par ce dernier.

Ici encore, je considère qu'il s'agit d'une ingérence dans la responsabilité des provinces en matière d'application de la loi. La conduite, la surveillance et le contrôle des poursuites criminelles constituent le cœur même de «l'administration de la justice» qui, en vertu de la Constitution, relève entièrement des provinces. Le Code criminel du Canada le reconnaît dans la définition de «Procureur général» qui accorde spécifiquement au procureur général des provinces le mandat d'intenter les poursuites en vertu du Code criminel.

Les dispositions relatives à l'application que contient la Partie IV du projet de loi C-157 constituent une tentative en

## [Text]

Attorney Gen. In my opinion, clauses 52 and 53 of the bill are a serious attack on the traditional constitutional role of the provincial Attorney Gen.

If, for example, a foreign diplomat and an innocent bystander were shot and killed in downtown Fredericton, the Fredericton City Police should have control of the resultant murder investigation, and the provincial Attorney Gen should have control and supervision of any criminal prosecution which results.

Only in this way can there be an open and public accounting from the Attorney Gen to the individual citizen, who has a right to insist on this fundamental protection to his freedom and liberty.

Under the provisions of Bill C-157, there is no requirement that the results of any such investigation be made public. In fact, if national security were involved, the facts surrounding the murder can be withheld from the public, with no criminal prosecution resulting.

Another reason why law enforcement and subsequent prosecutions should be discharged by the provincial Attorney Gen is that the decision which has to be made in the course of administering justice is best made at the local level. The decision to prosecute, the decision to withdraw or to enter a stay of proceedings in the prosecution, and the decision to appeal are all matters best left to the provincial Attorney Gen.

This was the view of the Fathers of Confederation, who assigned the "administration of justice" to the provinces, where it could be more flexibly administered and more responsive to local conditions.

Bill C-157 assigns prosecutorial powers to federal officials, and this is a breach of the bargain struck at the time of Confederation that the federal government would make criminal laws but the provinces would enforce them. If the control of criminal prosecutions is split between Attorneys Gen at the federal and provincial levels, then the administration of justice becomes not only inefficient but unworkable.

Another major objection to Bill C-157 is that the definition of "national security" has been significantly expanded and now is much broader than acts of espionage, sabotage and sedition. The definition is set out in clause 2 of the bill and states, in part, as follows:

"threats to the security of Canada" means . . .

(c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state, and

(d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada.

## [Traduction]

vue d'enlever cette responsabilité aux procureurs généraux des provinces. J'estime que les articles 52 et 53 du projet de loi constituent un empiètement grave sur le rôle constitutionnel traditionnel des procureurs généraux des provinces.

Si, par exemple, un diplomate étranger et un passant innocent sont tués à Fredericton, la police municipale de Fredericton devrait contrôler l'enquête déclenchée à la suite de ce meurtre et le procureur général de la province devrait contrôler et surveiller toute poursuite criminelle intentée par la suite.

C'est la seule façon pour le procureur général de pouvoir rendre compte ouvertement et publiquement au citoyen qui a le droit d'insister sur cette protection fondamentale de ses droits et libertés.

Les dispositions du projet de loi C-157 ne stipulent pas que les résultats d'une telle enquête doivent être rendus publics. En fait, dans les questions de sécurité nationale, on peut ne pas divulguer au public, sans qu'il en résulte des poursuites au criminel, les faits qui entourent le meurtre.

L'application de la loi et les poursuites qui en découlent devraient être assurées par les procureurs généraux des provinces pour une autre raison: il est préférable que la décision qui doit être prise dans le cours de l'administration de la justice le soit au niveau local. La décision d'intenter une poursuite, de retirer toute poursuite ou d'y mettre fin, et d'interjeter appel sont toutes des questions qu'il est préférable de confier aux procureurs généraux des provinces.

Tel était l'avis des Pères de la Confédération qui ont confié «l'administration de la justice» aux provinces où celle-ci pourrait être administrée de façon plus flexible et répondre davantage à la conjoncture locale.

Le projet C-157 confie à des fonctionnaires fédéraux le pouvoir d'intenter des poursuites, ce qui enfreint le marché conclu à l'époque de la Confédération et selon lequel le gouvernement établirait les lois criminelles, mais les provinces les appliqueraient. Si le contrôle des poursuites au criminel est divisé entre les procureurs généraux aux niveaux fédéral et provincial, l'administration de la justice devient alors non seulement inefficace, mais impraticable.

Une autre raison majeure pour laquelle nous nous opposons au projet de loi C-157, c'est que la définition de «sécurité nationale» a été considérablement élargie et englobe maintenant beaucoup plus que les actes d'espionnage, de sabotage et de sédition. L'article 2 du projet de loi établit cette définition qui stipule en partie que:

«Menaces envers la sécurité du Canada» désigne . . .

c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger; et

d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement.



*[Text]*

If, for example, a member of the Western Canada Party threw an egg at the Premier of Alberta—or I should say, perhaps, the Premier of British Columbia, these days—on the steps of the Alberta Legislature, such conduct would be caught by the wide net cast by the above definition.

If, for example, an anti-nuclear demonstrator were found to be in possession of an axe ready to cut a power pole at the Point Lepreau Nuclear Station as an act of protest, again such conduct, instead of evoking the ordinary law of the land, could evoke the massive powers of the security service upon that person.

The extreme language of Bill C-157 would even permit members of the security force to investigate Canadians who supported Britain in the defence of the Falkland Islands.

Another example of the extreme language in the bill is found in subclause 14(2), which states as follows:

(2) Nothing in this Act restricts the service from remaining informed about the political, economic and social environment within Canada and matters affecting that environment.

This subclause, together with the definition of “threats to national security” in clause 2, is so far-reaching in scope and so vague in interpretation that employees of the security service will be able to use same to justify and to support almost any activity on their part.

My final major objection to Bill C-157 is the very extraordinary powers contained therein, which go far beyond present police powers and breach the standard of what constitutes acceptable police conduct. For example, subclause 14(1) of the bill states:

(1) The Service shall collect, by investigation or *otherwise*—

I have underlined “otherwise”, and I will tell you why in a few minutes:

—and analyze and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada and, in relation thereto, shall report to and advise the Government of Canada.

Also, subclause 21(1) states:

(1) The Director and employees are justified in taking such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the Service under this Act.

The combination of both these provisions appears to me to give a licence for lawbreaking. The security service is thereby empowered to break the law to which every other citizen must hold obedience.

In addition, only a small portion of this broad power is open to judicial scrutiny. For example, clause 22 of the bill provides for the obtaining of a warrant to intercept private communications or to search and seize information records, et cetera.

*[Traduction]*

Si, par exemple, un membre du Western Canada Party lance un œuf au premier ministre de l'Alberta—ou je devrais peut-être parler de celui de la Colombie-Britannique—sur les marches de l'Assemblée législative de l'Alberta, ce geste serait visé par le large filet prévu par la définition ci-dessus.

Si, par exemple, on attrape un manifestant anti-nucléaire qui a une hache entre les mains et est prêt à couper un poteau d'électricité à la centrale nucléaire de Pointe-Lepreau en guise de protestation, un tel acte, au lieu d'être assujéti aux lois ordinaires du pays, pourrait être visé par les pouvoirs énormes que le service de sécurité aurait sur l'intéressé.

La terminologie extrême du projet de loi C-157 permettrait même aux membres du service de sécurité d'enquêter sur des Canadiens qui ont appuyé la Grande-Bretagne dans sa défense des Îles Malouines.

On peut trouver un autre exemple de la terminologie extrême du projet de loi au paragraphe 14(2) qui stipule ce qui suit:

(2) La présente loi n'a pas pour effet d'empêcher le Service de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada et des événements qui peuvent influencer sur celle-ci.

Cette disposition, tout comme la définition de «menaces envers la sécurité nationale» de l'article 2, est de portée tellement générale et d'interprétation tellement vague que les employés du service de sécurité pourront y avoir recours pour justifier et appuyer à peu près n'importe quelle intervention.

Ma dernière objection majeure au projet de loi C-57 porte sur les pouvoirs très extraordinaires que contient cette mesure, qui vont beaucoup plus loin que les pouvoirs policiers actuels et empiètent sur les normes de ce qui constitue une conduite policière acceptable. Par exemple, le paragraphe 14(1) du projet de loi stipule que:

(1) Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou *autrement*,

J'ai souligné le mot «autrement» et je vous dirai pourquoi dans quelques instants:

—analyse et conserve les informations sur les activités dont il existe des raisons sérieuses de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard.

L'article 21 stipule en outre que:

(1) Le directeur et les employés sont fondés à accomplir, en vertu de l'exercice des fonctions que la présente loi confère au Service, tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable.

La combinaison de ces deux dispositions me semble constituer un permis d'enfreindre la loi. Elles habilitent le service de sécurité à enfreindre la loi à laquelle tout autre citoyen doit obéir.

En outre, seul un volet mineur de ce pouvoir général est l'objet d'un examen judiciaire. Par exemple, l'article 22 du projet de loi traite de l'obtention d'un mandat afin d'intercep-

## [Text]

This clause appears to provide an unlimited right of access to such privileged information as a citizen's health records, income tax returns, and so on.

In addition, unlike the Criminal Code, there is no requirement that the security service provide the subsequent accounting of the things seized to the judge issuing the warrant. That is contrary to the Australian legislation. This is just one example of the very limited judicial scrutiny that is in the proposed act.

In my opinion, Bill C-157 falls far short of the main objective, which is to establish a balance between the necessity of an internal security service required to protect our country from internal and external threat and the necessity for a system of proper accountability for the actions of members of that service.

In conclusion, my main objections to Bill C-157 can be summarized as follows:

- (i) it is bad in principle;
- (ii) it is bad constitutionally; and
- (iii) it is bad operationally.

Monsieur le président, après avoir présenté mes principales objections au Projet de loi C-157, je désire maintenant recommander au comité du Sénat plusieurs changements à la loi proposée.

(1) Le directeur du service de sécurité devrait être soumis à des normes de responsabilité plus strictes à l'égard du Solliciteur général afin que le Parlement puisse recevoir des réponses documentées aux questions posées sur les activités des membres du service de sécurité.

(2) Le Solliciteur général devrait être obligé de tenir sans délai les procureurs généraux des provinces au courant de toute infraction au Code criminel commise par les membres du service de sécurité, ce qui permettrait une vérification publique indépendante des actions des membres du service de sécurité et garantirait le respect de la règle de droit par tous, y compris les membres du service de sécurité.

(3) La fonction d'application de la loi en matière de sécurité nationale ne devrait pas être confiée à une force de police nationale. Les enquêtes sur les activités criminelles résultant d'une conduite considérée comme «une menace à la sécurité nationale» devraient relever de l'organisme de police locale appropriée.

(4) La poursuite des infractions criminelles résultant d'une conduite considérée comme «une menace à la sécurité nationale» devrait relever du Procureur général de la province, le représentant principal de la Couronne qui est traditionnellement responsable de l'administration de la justice dans la province.

(5) La définition de «menace à la sécurité du Canada» devrait être plus précise afin de s'assurer autant que possible que l'agence ne s'attaque qu'à des menaces réelles à la sécurité du Canada.

## [Traduction]

ter des communications privées ou de rechercher et de saisir des dossiers, et ainsi de suite.

Cette disposition semble prévoir un droit d'accès illimité à des renseignements confidentiels comme les dossiers de santé d'un citoyen, ses déclarations d'impôt, et ainsi de suite.

En outre, contrairement au Code criminel, rien n'oblige le service de sécurité à rendre par la suite compte des objets saisis au juge qui a émis le mandat. Cette disposition est contraire à la loi australienne. Il s'agit simplement là d'un exemple de l'examen judiciaire très limité prévu par le projet de loi.

J'estime que le projet de loi C-157 est loin d'atteindre son objectif principal qui est d'établir un équilibre entre la nécessité d'un service de sécurité interne dont on a besoin pour protéger le Canada contre les menaces internes et externes, et la nécessité d'un système d'imputabilité appropriée des actes posés par les membres de ce service.

Pour conclure, je pourrais résumer ainsi mes principales objections au projet de loi C-157:

- (i) son principe est mauvais;
- (ii) il est mauvais au point de vue constitutionnel; et
- (iii) il est mauvais sur le plan opérationnel.

Mr. Chairman, I have outlined my main objections to Bill C-157 and I now wish to submit to the Committee's consideration several recommendations for changes in the proposed Act.

1) The Director of the Security Service should be held more accountable to the Solicitor General in order that Parliament can receive informed answers on questions regarding the activities of members of the Security Service.

2) The Solicitor General should be obliged to keep the Provincial Attorneys General informed, in timely fashion, on any possible violation of the Criminal Code by a member of the Security Service. This would provide an independent publically accountable scrutiny of the actions of members of the Security Service and would ensure that the rule of law applies to everyone including members of the Security Service.

3) The policing or law enforcement function of national security matters should not be in the hands of the national police force. The investigation of criminal activity arising out of conduct determined to be a "threat to national security" should be the responsibility of the appropriate local police agency.

4) The responsibility for prosecuting criminal offences arising out of conduct determined to be a "threat to national security" should be that of the Provincial Attorney General, the chief law officer of the Crown and the person traditionally responsible for the administration of justice in the Province.

5) The definition of "threats to the security of Canada" should be more precisely defined so as to ensure to the greatest extent possible that the agency's targets are legitimate threats to the security of Canada.



## [Text]

(6) Les vastes pouvoirs discrétionnaires accordés au service de sécurité aux articles 14 et 21 de la loi proposée devraient être réduits par une définition plus précise qui empêcherait les abus de pouvoir éventuels du directeur et des employés du service de sécurité.

(7) Les critères imposés au juge décernant un mandat devraient être élargis pour comprendre des limites nécessaires comme celles qui figurent dans les dispositions du Code criminel en matière d'écoutes.

(8) Le rôle du comité de contrôle du renseignement de sécurité devrait être élargi pour inclure le contrôle du fonctionnement interne des services de sécurité. De plus, le comité devrait être investi d'un certain pouvoir lui permettant de prendre des mesures correctives vis-à-vis des activités des membres du service de sécurité lorsque ces activités ne sont ni raisonnables, ni nécessaires, ni même motivées.

La loi proposée visant à établir le service du renseignement de sécurité est une loi fédérale. Cependant, bien que la responsabilité législative de ce domaine appartienne aux autorités fédérales, une telle loi devrait prendre en considération la composition historique du Canada. En effet, loin d'être un pays unitaire, le Canada est plutôt une fédération et historiquement les affaires qui touchent l'ensemble du pays, comme c'est notre cas en l'occurrence, ont toujours été l'objet de discussions et de résolutions entre les deux paliers de gouvernement.

Pourtant, malgré ce fait historique, le gouvernement du Canada, dans son élaboration du Projet de loi C-157, a agi seul en s'abstenant de consulter les provinces. Or, lorsqu'il s'agit d'une question aussi primordiale, il est nécessaire que la consultation ait lieu durant la phase préparatoire de la loi. J'imagine que le contenu de la loi proposée serait tout à fait différent et que l'accueil que lui réservent nos concitoyens serait plus favorable, si la loi avait fait l'objet de consultations et de discussions avec les autorités provinciales.

Je propose donc fermement que le Procureur général, monsieur Kaplan, retire le Projet de loi C-157 pour remaniement en consultation avec les Procureurs généraux des provinces. Puis, après son remaniement, le nouveau projet de loi devrait être soumis à l'examen des comités de la Chambre des communes et du Sénat siégeant idéalement en session mixte. Ainsi, le public aurait un forum pour émettre ses opinions et engager des discussions sur cette loi importante qui, potentiellement, est si bénéfique à la sauvegarde de notre patrie, mais qui, dans sa forme actuelle, est une dénégaration de nos droits démocratiques et de notre héritage.

**Le président:** Merci, monsieur Dubé.

Senator Nurgitz will be the lead-off questioner.

**Senator Nurgitz:** I have only one or two questions, Mr. Chairman.

Mr. Attorney Gen, your recommendation No. 8, dealing with the role of the review committee, suggests that it should be expanded to include the monitoring of the internal operations of the service and that it be given the authority to take

## [Traduction]

6) The broad powers and wide discretion given to the security service in Sec. 14 and Sec. 21 of the proposed Act should be reduced by being more precisely defined to protect against potential abuses of power by the Director and employees of the Security Service.

7) The test for a judge issuing a warrant should be expanded to include proper safe-guards such as those contained in the wiretap provisions of the Criminal Code.

8) The role of the Security Intelligence Review Committee should be expanded to include the monitoring of the Security Services internal operations. In addition, the Committee should be given the authority to take corrective measures on activities which are unreasonable, unnecessary or unwarranted by members of the Security Service.

The proposed Act to establish the Canadian Security Intelligence Service is a federal statute. However, while the Federal Government has legislative responsibility in this field, such legislation must take into account the historical makeup of Canada. Canada is not a unitary state but rather a confederation and historically matters affecting the entire country, as this legislation does, have been the subject of discussion and resolution between the two levels of government in this country.

Despite this historical fact, the Government of Canada has acted without consultation of the provinces in the preparation of Bill C-157. On a matter of such vital importance, it is essential that such consultation take place during the preparatory stage of the legislation. I suggest that had such discussions taken place that the legislation currently proposed would have been vastly different and far more acceptable to the citizens of this country.

I strongly suggest that the Solicitor General, Mr. Kaplan, withdraw Bill C-157 and that it be recast in consultation with the Provincial Attorneys Gen. Then, once recast, the new Bill should be considered by committees of both houses of parliament. Ideally, those committees would sit jointly. This would provide a public forum for public input and debate on this very important piece of legislation which has the potential of creating a great deal of good by safeguarding our Nation, but which, in its current form, is a denial of our democratic rights and heritage.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dubé.

Je donne d'abord la parole au sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Nurgitz:** J'ai une ou deux questions seulement, monsieur le président.

Monsieur le procureur général, vous suggérez dans votre recommandation n° 8 qui porte sur le rôle du comité de surveillance, qu'il faudrait en élargir le mandat pour y inclure la surveillance des opérations internes du service et qu'il

[Text]

corrective measures on activities which are, for brevity, unnecessary or unwarranted.

Does your reading of clauses 43 to 47 not contemplate that very kind of procedure?

**Hon. Mr. Dubé:** Clause 43?

**Senator Nurgitz:** Yes. Actually, it is clauses 43 to 47, inclusive. It is to make recommendations, and certainly the recommendations would be recommendations to the minister or to the director and would be of a corrective nature. I can't imagine any complaints if it made a finding against a person or persons.

I suppose my question is, what more would you want?

**Hon. Mr. Dubé:** We state that the role of the security intelligence service should be expanded to include the monitoring of the internal operations of the security service and not just what has been submitted to the review committee.

Under the bill as drafted, the director only submits what he feels should be submitted, and if we are going to be objective about it, perhaps the review committee should go beyond what is being recommended by the director.

**Senator Nurgitz:** All that that can come from is a complaint.

**The Chairman:** I think you mean the inspector general, rather than the director.

**Hon. Mr. Dubé:** Yes, the inspector general. Even with a complaint, how are you going to find out the workings that went on by the officials of the security service? All you are informed about is what you are given by the inspector general.

**Senator Nurgitz:** Under clause 45, the review committee has the power to summon and enforce the appearance of witnesses and to compel them to give either written or oral evidence under oath and to do "all things necessary to give full investigation and consideration to any complaint in the same manner as if it were a court of superior record".

How much more power would you anticipate giving the review committee? I am having some trouble with your concern.

**Hon. Mr. Dubé:** You are telling me that these people would be allowed to say what they had been doing, are you, because I think they are under an oath of secrecy?

**Senator Nurgitz:** I think probably you are concerned about excesses. I cannot think of anything else.

Would that not be a good guess?

**Hon. Mr. Dubé:** This is why we state that the wording of this provision is wide.

**Senator Nurgitz:** If someone were complaining about an excess on the part of a member of the service, there is provision whereby that individual can file a complaint, and the review committee, it seems to me, has very wide powers to investigate that complaint. I am assuming the complaint would

[Traduction]

faudrait lui donner le pouvoir de prendre les mesures correctives nécessaires à l'égard des activités qui, pour être bref, sont inutiles ou injustifiées.

D'après vous, les articles 43 à 47 ne prévoient-ils pas ce genre de procédure?

**L'honorable M. Dubé:** L'article 43?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui. En fait, je veux parler des articles 43 à 47 inclusivement. Il y est question de recommandations qui devraient certes être présentées au ministre ou au directeur et qui seraient de nature corrective. Je ne puis imaginer qu'il y ait de plainte si l'on établit des faits contre une ou deux personnes.

Je suppose que ma question serait la suivante: que voulez-vous de plus?

**L'honorable M. Dubé:** Nous estimons qu'il faudrait élargir le rôle du service de renseignement de sécurité pour y inclure la surveillance de ses opérations internes et non simplement ce qui a été soumis au comité de surveillance.

En vertu du projet de loi actuel, le directeur ne soumet au comité que ce qu'il juge nécessaire et si nous voulons être objectifs à cet égard, le comité de surveillance devrait peut-être aller plus loin que ce que lui recommande le directeur.

**Le sénateur Nurgitz:** Tous ce qui peut résulter d'une plainte.

**Le président:** Je crois que vous voulez parler de l'inspecteur général plutôt que du directeur.

**L'honorable M. Dubé:** En effet. Même à la suite d'une plainte, comment allez-vous établir les actes des membres du service de sécurité? Tout ce que vous apprenez vous est communiqué par l'inspecteur général.

**Le sénateur Nurgitz:** En vertu de l'article 45, le comité de surveillance a le pouvoir d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître devant lui, à déposer verbalement ou par écrit sous serment et à faire «tout ce qu'il juge indispensable pour instruire et examiner à fond les plaintes, de la même façon et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives».

Quel pouvoir supplémentaire voudriez-vous donner au comité de surveillance? Votre inquiétude me pose certaines difficultés.

**L'honorable M. Dubé:** Vous me dites que ces personnes pourraient préciser ce qu'elles ont fait parce que je pense qu'elles ont prêté le serment de secret?

**Le sénateur Nurgitz:** Je crois que vous vous inquiétez probablement des excès. Je ne puis penser à rien d'autre.

Ai-je raison?

**L'honorable M. Dubé:** C'est pourquoi nous affirmons que le texte de cette disposition est général.

**Le sénateur Nurgitz:** Si une personne se plaint d'un excès de la part d'un membre du service, une disposition prévoit qu'elle peut déposer une plainte. Il me semble que le comité de surveillance a des pouvoirs d'enquête très larges à cet égard. Je suppose que la plainte porterait sur une activité non déclarée. Voilà ce qui vous inquiète.



[Text]

cover an activity that would not have been reported. That is your concern.

In terms of an investigative role, I do not know of anything that is broader than to have the full powers of a superior court of record, as is proposed for the review committee.

**Senator Flynn:** May I suggest that we dealt with that when we suggested that the inspector general or the review committee be represented when an application for a warrant is made.

Under that proposal, the review committee or the inspector general would review the operation on a daily basis, rather than after the fact, and I think that is what the minister has in mind.

**Hon. Mr. Dubé:** Yes.

**Senator Nurgitz:** All right. Then, I understand your concern in that respect.

One of your concerns as expressed in your brief is that there be proper safeguards with regard to the test for a judge issuing a warrant. We are somewhat concerned with this, too, Mr. Attorney Gen. In fact, we had several thoughts in this area, none of which seemed suitable to the departmental officials or the Solicitor General himself.

I am wondering if you can be more specific in this regard, because we are genuinely looking for some safeguards at that level.

**Senator Frith:** May I intervene for a moment?

**Senator Nurgitz:** Certainly.

**Senator Frith:** What is suggested is that it be expanded to include proper safeguards such as those contained in the wiretap provisions of the Criminal Code.

As an experienced officer of the Crown, perhaps you could just outline the differences, because even that does not go as far as Senator Flynn would wish. It is still *ex parte* under the wiretap provisions of the Criminal Code.

**Senator Flynn:** We discussed the question of the notice to be given under the wiretap provisions of the Code.

**Senator Frith:** Could you tell us what the differences are?

**Senator Flynn:** Mr. McMurtry listed them for us this morning.

**Hon. Mr. Dubé:** Yes. We have had the workings of the Criminal Code, and the analogy also applies to the workings of the RCMP.

We know how it operates and we know it has been operating efficiently. We have lived with the safeguards enumerated in the Code for a number of years. Why try to go beyond them? The way it is dealt with in the bill, it is open.

**Senator Nurgitz:** Certainly, we are dealing with things like evidence under oath, and that is the same whether it is under the Code for wiretapping or a warrant under Bill C-157; we are talking about reasonable and probable grounds in both.

[Traduction]

En ce qui concerne les enquêtes, je ne connais aucun pouvoir plus large que celui d'une cour supérieure d'archives prévu pour le comité de surveillance.

**Le sénateur Flynn:** Permettez-moi d'affirmer que nous en avons parlé lorsque nous avons suggéré que l'inspecteur général ou le comité de surveillance soient représentés lors de la présentation d'une demande de mandat.

En vertu de cette proposition, le comité de surveillance ou l'inspecteur général suivraient les opérations sur une base quotidienne plutôt qu'après coup et je crois que c'est ce à quoi pensait le ministre.

**L'honorable M. Dubé:** En effet.

**Le sénateur Nurgitz:** Très bien. Je comprends alors votre inquiétude à cet égard.

Une des inquiétudes exprimées dans votre mémoire porte sur le fait qu'il devrait y avoir des sauvegardes appropriées en ce qui concerne l'émission d'un mandat par un juge. Cela nous inquiète un peu nous aussi, monsieur le procureur général. Nous avons en fait quelques idées à cet égard dont aucune n'a semblé convenir aux fonctionnaires du ministère ou au procureur général lui-même.

Je me demande si vous ne pourriez être un peu plus précis à cet égard, parce que nous recherchions vraiment des sauvegardes à ce sujet.

**Le sénateur Frith:** Puis-je intervenir un instant?

**Le sénateur Nurgitz:** Certainement.

**Le sénateur Frith:** On propose d'élargir cette disposition pour y inclure des sauvegardes appropriées comme celles contenues dans les dispositions du Code criminel relatives à l'écoute électronique.

Comme légiste de la Couronne chevronné, vous pourriez peut-être simplement expliquer les différences, parce que même cela ne va pas aussi loin que le sénateur Flynn l'aimerait. Il s'agit là encore d'une intervention *ex parte* en vertu des dispositions du Code criminel relatives à l'écoute électronique.

**Le sénateur Flynn:** Nous avons discuté de l'avis à donner en vertu des dispositions du code relatives à l'écoute électronique.

**Le sénateur Frith:** Pourriez-vous nous préciser les différences?

**Le sénateur Flynn:** M. McMurtry les a énumérées ce matin.

**L'honorable M. Dubé:** En effet. Nous avons les dispositions du Code criminel et l'analogie s'applique aussi aux actes de la GRC.

Nous savons comment elle fonctionne et nous savons qu'elle est efficace. Nous vivons depuis des années avec les sauvegardes prévues dans le Code. Pourquoi essayer d'aller plus loin? La façon de procéder prévue dans le projet de loi est ouverte.

**Le sénateur Nurgitz:** Nous parlons certes notamment de dépositions sous serment et c'est la même chose, qu'il s'agisse de dispositions du Code relatives à l'écoute électronique ou

[Text]

I am wondering what we are missing in one that we have in the other: that is my point.

**Hon. Mr. Dubé:** All we have to do is compare both. Surely you cannot tell me that the safeguards in the Code are in Bill C-157, as far as warrants are concerned.

**Senator Nurgitz:** What is not contained in Bill C-157?

**Senator Frith:** Am I right that Mr. McMurtry in effect said that he felt—and I pointed out the paragraph to him—there was more accountability or more balance under the wiretap provisions in that the police officer has to ask a Crown officer, as he called him, who can turn it down on the ground of insufficient evidence as to its need.

But is there not at least an analogous provision in here? Doesn't the director have to ask the Deputy Attorney Gen for authority to do it?

While it may not be as strong, that principle is not totally absent, whereas Senator Flynn's principle is totally absent from both of them.

There is that analogy, is there not, or comparison; that is, the element that Mr. McMurtry spoke about—namely, his officers taking an application from a police officer and refusing to pursue it on the ground that there is insufficient evidence to warrant it?

We have something like that in this legislation in the fact that the Solicitor General has to be—I suppose it is just "consulted", though.

**Hon. Mr. Dubé:** Yes, that is all it is.

**Senator Frith:** That is a difference that you can underline. It is consultation rather than approval. Mr. McMurtry gave us the impression that in his case they had to have the approval of the Crown officer.

Am I not right about that?

**Senator Flynn:** The recommendation is made to the officials of the department, and they turn it down if they are not satisfied with it.

**Senator Frith:** Am I not right when I say that the police officer needs the approval of the Crown officer?

**Senator Flynn:** Yes.

**Senator Frith:** Whereas in this case he must consult only; he does not have to have the approval?

**Senator Flynn:** That is correct.

**Hon. Mr. Dubé:** May I call on my official, who is a Crown prosecutor in my province, to elaborate on some of the changes.

**Mr. Barry Athey, Assistant Deputy Attorney Gen of New Brunswick:** We can use section 178.12(1)(g) as an example of a provision with respect to wiretap applications that would not be applicable in this instance. As law officers of the Crown, we

[Traduction]

d'un mandat émis en vertu du projet de loi C-157. Il est question dans les deux cas de motifs raisonnables et probables.

Je me demande ce qui manque dans un cas que nous avons dans l'autre. Voilà ce que je veux dire.

**L'honorable M. Dubé:** Il suffit de comparer les deux. Vous ne pouvez certainement pas me dire que les sauvegardes du Code se retrouvent dans le projet de loi C-157 en ce qui concerne les mandats.

**Le sénateur Nurgitz:** Qu'est-ce qui manque au projet de loi C-157?

**Le sénateur Frith:** Ai-je raison de dire que M. McMurtry a en fait déclaré—et je lui ai signalé ce passage—que les dispositions relatives à l'écoute électronique prévoyaient davantage de responsabilité ou d'équilibre, car l'agent de police doit la présenter seulement à un agent de la Couronne qui peut la refuser pour insuffisance de preuve.

Cependant, n'y a-t-il pas au moins une disposition analogue dans ce projet de loi? Le directeur ne doit-il pas demander la permission du sous-procureur général?

Même s'il n'est peut-être pas aussi puissant, ce principe n'est pas totalement absent alors que celui du sénateur Flynn n'existe dans aucune des deux mesures.

Il y a l'exemple ou la comparaison suivante, soit l'élément dont M. McMurtry a parlé. Ses agents reçoivent une demande d'un agent de police et refusent d'y donner suite pour manque de preuves.

Il y a dans cette mesure législative une disposition selon laquelle le Solliciteur général doit être—«consulté» seulement, je suppose.

**L'honorable M. Dubé:** En effet, c'est tout ce qu'il y a.

**Le sénateur Frith:** C'est une différence que vous pouvez souligner. Il est question de consultation plutôt que d'approbation. M. McMurtry nous a donné l'impression qu'il fallait, dans le cas qu'il nous a présenté, obtenir l'approbation de l'agent de la Couronne.

Ai-je raison à ce sujet?

**Le sénateur Flynn:** La recommandation est soumise aux fonctionnaires du ministère qui refusent leur approbation s'ils ne sont pas satisfaits.

**Le sénateur Frith:** N'ai-je pas raison de dire que l'agent de police a besoin de l'approbation de l'agent de la Couronne?

**Le sénateur Flynn:** En effet.

**Le sénateur Frith:** Alors qu'en l'occurrence, il doit simplement le consulter. Il n'a pas besoin d'approbation?

**Le sénateur Flynn:** En effet.

**L'honorable M. Dubé:** Puis-je demander à un de mes fonctionnaires qui est procureur de la Couronne au Nouveau-Brunswick, de préciser certains des changements.

**M. Barry Athey, sous-procureur général adjoint du Nouveau-Brunswick:** Nous pouvons utiliser l'article 178.12(1g) comme exemple de disposition relative aux demandes d'écoute électronique qui ne s'appliqueraient pas en l'occurrence. En tant



**[Text]**

consider search warrants or wiretap applications to be extraordinary remedies, an extraordinary intrusion on the citizens' normal rights, necessary for the purpose of law enforcement.

Even the Code recognizes that in paragraph (g) of section 178.12(1), which states:

(g)—whether other investigative procedures have been tried and have failed or why it appears they are unlikely to succeed or that the urgency of the matter is such that it would be impractical to carry out the investigation of the offence using only other investigative procedures.

**Senator Frith:** It seems that this legislation agrees with you, that the intrusive techniques here are unusual, are interferences, and a warrant is necessary. But I see your point. The additional feature you have just mentioned—namely, making it necessary for them to show they have tried other ways—is an added provision.

**Mr. Athey:** In our jurisdiction, we reject a number of such applications. There is a human tendency, obviously, if you can accomplish something through easier means, to go that route. Because it represents such an intrusion on an individual's rights to activate the wiretap provisions of the Code, we very carefully scrutinize applications from this point of view.

As I read the proposed bill, there is no scrutiny of that type. The only activating aspect of the application is whether or not it is required to enable the service to perform its duties.

A similar type test applied to police agencies across this country would probably result in the granting of literally hundreds of thousands of additional search warrants and wiretap applications, which is exactly what the legislation is designed to prevent.

We simply do not see that usual protection in the proposed legislation.

**Senator Frith:** I agree.

**Hon. Mr. Dubé:** Also, another safeguard in the Australian legislation is that it provides—I believe it is section 34—for a report back on the warrants, which we do not have in this legislation.

The comment has been made that this is a blanket warrant. One could do anything with what has been seized. They could hold it for a couple of years if they wished. There is no opportunity to report. They do not have to account as to the final result.

**Senator Nurgitz:** That is the Australian legislation?

**Hon. Mr. Dubé:** Yes, section 34.

**Senator Flynn:** This criticism is also in the brief of Mr. McMurtry.

**[Traduction]**

que légistes de la Couronne, nous considérons les mandats de perquisition ou les demandes d'écoute électronique comme des solutions extraordinaires, comme une intrusion extraordinaire dans les droits normaux des citoyens, nécessaire aux fins de l'application de la loi.

Même le Code criminel le reconnaît à l'alinéa g) de l'article 178.12(1) qui stipule que:

g) que d'autres méthodes d'enquête aient été mises à l'essai et aient échoué ou qu'il semble qu'elles aient peu de chance de réussir, ou que l'urgence de la question soit telle qu'il serait impraticable de procéder à l'enquête sur l'infraction par le biais d'autres méthodes d'enquête seulement.

**Le sénateur Frith:** Il semble que cette mesure législative soit d'accord avec vous et que les techniques d'intrusion en l'occurrence sont inhabituelles, constituent une ingérence et qu'il faille un mandat. Je vois cependant ce que vous voulez dire. L'aspect supplémentaire que vous venez tout juste de mentionner—c'est-à-dire qu'il faut que les intéressés prouvent qu'ils ont essayé d'autres méthodes—constitue une disposition supplémentaire.

**M. Athey:** Au Nouveau-Brunswick, nous rejetons un certain nombre de demandes de ce genre. S'il y a un moyen plus facile de faire quelque chose, il est de toute évidence humain de l'utiliser. Comme l'application des dispositions du Code relatives à l'écoute électronique constitue une telle intrusion dans les droits d'une personne, nous examinons très attentivement les demandes de ce pont de vue.

Sauf erreur, le projet de loi ne contient pas de disposition de ce genre. Le seul aspect de mise en œuvre de la demande consiste à savoir si l'écoute est nécessaire pour permettre au service de jouer son rôle.

Un test semblable appliqué aux corps policiers à travers le pays entraînerait probablement l'octroi de centaines de milliers de mandats de perquisition supplémentaires et l'autorisation de demandes d'écoute électronique, ce qui est exactement ce que la mesure législative veut empêcher.

Nous ne voyons tout simplement pas cette protection habituelle dans le projet de loi.

**Le sénateur Frith:** D'accord.

**L'honorable M. Dubé:** La loi australienne comporte en outre une autre sauvegarde, car elle prévoit—je crois que c'est à l'article 34—la présentation d'un rapport sur les mandats, disposition qui n'existe pas dans la mesure à l'étude.

On a dit qu'il s'agissait d'un mandat en blanc et que l'on pourrait faire n'importe quoi avec ce qui a été saisi. Le service pourrait détenir les articles saisis durant une couple d'années s'il le voulait. Aucun rapport n'est prévu et le service n'a pas à rendre compte de l'issue finale de l'affaire.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous voulez parler de la loi australienne?

**L'honorable M. Dubé:** Oui, de l'article 34.

**Le sénateur Flynn:** Cette critique se retrouve aussi dans le mémoire de M. McMurtry.

[Text]

**Senator Nurgitz:** There is an interesting distinction, and that is that Bill C-157 outlines, in subclause 22(2), all those things that ought to be contained in the warrant; that is, the fixed period of time, the identity of the person, et cetera, whereas in the Criminal Code, under the wiretap legislation those are things on which you must satisfy a judge.

Certainly, I was under the mistaken notion that these were necessary requirements to obtain a warrant under Bill C-157. They are not; they are just things that must be inserted in the warrant.

Under the wiretap provision, it is necessary, for example, to adduce evidence of the length of time that you will require; it is necessary to indicate names and addresses of the target of your intrusion; and, of course, the Criminal Code excludes the wiretap of solicitors.

**Senator Frith:** I have one query about that position. I suppose you could argue—I am not suggesting this is sufficient—from (f), and applying *ejusdem generis*, that all of the preceding ones would be considered conditions by the judge. But there is no reason why we should not make that intention absolutely clear.

**Hon. Mr. Dubé:** Mr. Chairman, subclause 14(1) provides:

(1) The Service shall collect, by investigation or otherwise—

We have talked about wide language. Section 17 of the Australian Act reads:

The functions of the organization are . . .

(b) for the purpose relevant to security and not otherwise.

They have that “not” in there. Apparently the people who recommended this bill felt they were not going far enough.

Another aspect is the section which says that one cannot go after a person solely because he is a member of a political party.

But why not say that it would be unlawful to do that? There is no such restriction. The Australian legislation makes it unlawful to do certain things.

**Le sénateur Frith:** Pour être tout à fait juste, monsieur le Procureur général, dans le cas australien les mots «and not otherwise» se trouvent seulement dans l’alinéa (b) et non pas dans l’alinéa (a). L’alinéa (a) dit «to obtain, correlate and evaluate intelligence relevant to security; and for the purposes relevant to security and not otherwise to communicate». C’est seulement pour préciser.

Vous avez raison qu’on a ajouté les mots «and not otherwise», mais les mots «and not otherwise» ne s’appliquent pas à chaque cas, c’est-à-dire seulement dans le cas de communication des renseignements qu’on a reçus ou qu’on a obtenus.

**The Chairman:** Mr. Finn in his testimony said that the “otherwise” was an opening to clause 2. In other words, a service shall collect by investigation or by the collecting of open-source data, et cetera.

Do I make myself clear?

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Il y a une distinction intéressante: le projet de loi C-157 précise au paragraphe 22(2) tous les éléments que doit contenir le mandat, c’est-à-dire la période fixe, l’identité du sujet, et ainsi de suite, alors qu’en vertu des dispositions du Code criminel relatives à l’écoute électronique, il s’agit d’aspects à l’égard desquels il faut convaincre un juge.

Je me trompais certes en croyant qu’il s’agissait d’exigences auxquelles il fallait satisfaire pour obtenir un mandat en vertu du projet de loi C-157. Ce n’est pas le cas. Il s’agit simplement d’éléments qui doivent être prévus au mandat.

En vertu des dispositions relatives à l’écoute électronique, il faut par exemple prouver la période nécessaire, indiquer les nom et adresse du sujet visé par l’intrusion. Le Code criminel exclut bien sûr l’écoute électronique des avocats.

**Le sénateur Frith:** J’ai une seule question à ce sujet. Je suppose que l’on pourrait se baser—et je ne suggère pas que cela suffit—sur l’alinéa f) et demander *ejusdem generis* que tous les aspects précédents soient considérés comme des conditions par le juge. Il n’y a cependant aucune raison pour laquelle nous ne devrions pas préciser très clairement cette intention.

**L’honorable M. Dubé:** Monsieur le président, le paragraphe 14(1) stipule que:

Le Service recueille, au moyen d’enquêtes ou autrement—

Nous avons parlé du texte général. L’article 17 de la loi australienne stipule que:

Les fonctions du service sont . . .

b) pour les besoins pertinents à la sécurité et *non* autrement.

On y a ajouté un «non». Il semble que les personnes qui ont recommandé ce projet de loi croyaient ne pas aller assez loin.

L’article qui stipule que l’on ne peut enquêter sur une personne uniquement parce qu’elle est membre d’un parti politique constitue un autre aspect.

Pourquoi cependant ne pas dire que ce serait illégal? Il n’y a aucune restriction de ce genre. La loi australienne précise qu’il est illégal de faire certaines choses.

**Senator Frith:** To be quite fair, Mr. Attorney Gen, in the case of the Australian legislation, the words “and not otherwise” are found only in subparagraph (b) and not in subparagraph (a). Subparagraph (a) states that “to obtain, correlate and evaluate intelligence relevant to security; and for the purposes relevant to security and not otherwise to communicate”. That is only for clarification purposes.

You are right to say that the words “and not otherwise” have been added, but these words do not apply to each and every case, that is only in case of communication of information received to be obtained.

**Le président:** M. Finn a déclaré dans son témoignage que l’article 2 commençait par le mot «otherwise». Autrement dit, un service doit réunir des renseignements par enquête ou par la collecte de données publiques, et ainsi de suite.

Est-ce clair?



[Text]

**Hon. Mr. Dubé:** Yes.

**Le sénateur Frith:** En tout cas, le point est fait. Cela ne veut pas dire qu'on ne peut pas utiliser le même principe dans le cas des autres alinéas.

**L'honorable M. Dubé:** Mais monsieur Finn et monsieur Kaplan ont mentionné qu'on ne devrait pas seulement lire une section du projet de loi. On devrait le lire en entier. C'est ça qu'il faudrait faire. Il y a une section concernant la GRC, 10(2).

We are trying to establish a civilian force, but read subclause 10(2). It provides that as long as the person continues to be employed in the service, he or she is deemed to be employed in the Royal Canadian Mounted Police for the purposes of this proposed act.

**Le sénateur Frith:** C'est pour la pension.

**Hon. Mr. Dubé:** I read that, but where does it say that subclause 10(2) only deals with superannuation?

**Le sénateur Frith:** Dans la note marginale.

**Hon. Mr. Dubé:** As I read the comments of Mr. Finn and Mr. D'Arcy and those of the Solicitor General, clause 10 cannot be isolated from the rest of the bill.

**Senator Godfrey:** But it is only in respect of the Superannuation Act. In other words, they are going to keep their pension rights.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Senator Nurgitz:** I have just one, Mr. Chairman.

I was concerned with your recommendation No. 3, that the investigation of criminal activity arising out of conduct determined to be a threat to national security should be the responsibility of the appropriate local police agency.

The second paragraph on page 1 of your brief reads:

There is no dispute that this country's national security in the operation of a security service can be most effectively carried out by the federal government.

I have a concern and an understanding for your problem on the local level in terms of what is, for starters, the commission of an offence under the Criminal Code but which has other implications. I appreciate what you are saying in terms of excluding the local police department and having the citizen sort of hard done by.

But surely one recognizes that even in a straightforward offence under the Criminal Code that has other implications than those which would affect national security, one would expect that the national police force would not be excluded because of the security aspect.

**Hon. Mr. Dubé:** Senator Nurgitz, for as long as I have been involved as a minister, there has always been a very close co-operation with the federal minister, whether it be in respect of the Canada Evidence Act or any other aspect of jurisdic-

[Traduction]

**L'honorable M. Dubé:** Oui.

**Senator Frith:** Anyway, the point is made. That does not mean that the same principle cannot be applied to other subparagraphs.

**Hon. Mr. Dubé:** However, Mr. Finn and Mr. Kaplan mentioned that one should not read one section of the bill in isolation. It should be read in its entirety. That is what should be done. Section 10(2) deals with the RCMP.

Nous essayons de créer un service civil, mais lisez l'article 10(2) qui stipule qu'aussi longtemps que l'intéressé continue d'être employé au service, il est réputé être à l'emploi de la Gendarmerie Royale du Canada pour les fins du projet de loi.

**Senator Frith:** That is for superannuation purposes.

**L'honorable M. Dubé:** J'ai lu cette disposition, mais où est-il prévu que le paragraphe 10(2) ne s'applique qu'à la pension de retraite?

**Senator Frith:** In the marginal note.

**L'honorable M. Dubé:** Si je lis bien les commentaires de M. Finn, de M. D'Arcy et du Solliciteur général, on ne peut séparer l'article 10 du reste du projet de loi.

**Le sénateur Godfrey:** Il n'y est cependant question que de la Loi sur la pension de retraite. Autrement dit, les intéressés conserveront leurs droits à la pension.

**Le président:** D'autres questions?

**Le sénateur Nurgitz:** J'en ai seulement une, monsieur le président.

Votre recommandation n° 3 m'inquiète. Vous recommandez que les enquêtes sur des activités criminelles résultant d'actes réputés constituer une menace envers la sécurité nationale devraient être la responsabilité du corps de police local compétent.

Au deuxième paragraphe de la page 1 de votre mémoire, on lit que:

Il ne fait aucun doute que le gouvernement fédéral est le niveau de compétence le plus efficace pour assurer la sécurité nationale du pays par le biais d'un service de sécurité.

Je comprends votre problème au niveau local, car il s'agit pour commencer d'une infraction commise en vertu du Code criminel, mais qui a d'autres répercussions. Je comprends ce que vous dites lorsque vous parlez d'exclure le service de police local et de vous en prendre en quelque sorte aux citoyens.

Cependant, il faut sûrement admettre que même en cas de délit simple en vertu du Code criminel, qui a d'autres répercussions que celles qui affecteraient la sécurité nationale, on s'attendrait à ce que le service national de police ne soit pas exclu à cause de l'aspect sécurité.

**L'honorable M. Dubé:** Sénateur Nurgitz, depuis que je suis ministre, nous avons toujours collaboré très étroitement avec le ministre fédéral, que ce soit à l'égard de la Loi sur la preuve au Canada ou de tout autre aspect. Le rôle du procureur général

[Text]

tion. The role of the Attorney Gen is not like that of any other minister. There has always been consultation between the federal Attorney Gen and the provincial Attorneys Gen. It is not a question of being afraid that something will come out of discussions with the provincial Attorneys Gen.

I am a Canadian also. I am not a New Brunswicker. I am a Canadian. My concern is with the security of Canada, of which my province is part.

**Senator Nurgitz:** You would not have any difficulty, then, in the event of a crime that had security implications, with the RCMP working together with the local police force in respect of the investigation of that crime?

**Hon. Mr. Dubé:** No, no problem at all.

**The Chairman:** I read this as saying that there should be no special branch in the RCMP. It states:

The policing function of national security matters should not be in the hands of the national police force.

**Le sénateur Flynn:** Il y a certainement une contradiction.

**Senator Nurgitz:** You are reading the first and second paragraphs?

**The Chairman:** Paragraph 3 reads:

The policing or law enforcement function of national security matters should not be in the hands of the national police force. The investigation of criminal activity arising out of conduct determined to be a "threat to national security" should be the responsibility of the appropriate local police agency.

**Le sénateur Flynn:** La question est de savoir si l'agence de sécurité est considérée comme une force de police nationale.

**The Chairman:** You will recall that there is a special branch of the Royal Canadian Mounted Police envisaged to actually execute the warrants provided for under Clause 22. It seems to me that what this suggests is that the police function—which that is—of the security service should be done by the local police forces.

**Hon. Mr. Dubé:** Yes, when it comes to criminal acts. We are talking about those instances where a crime has been committed.

**Senator Nurgitz:** Exactly. But I thought I got you so far as to say that if that criminal act had other overtones or had national security implications, you would anticipate that there would be a co-operative effort as between, for example, the special branch of the RCM Police and the local police, whether it was in the gathering of evidence, the making of arrests, or the execution of warrants.

**Hon. Mr. Dubé:** Yes.

**Senator Buckwold:** I believe Mr. Kaplan indicated that that would be the case; that it would be normal procedure that the local police force would come into the picture.

[Traduction]

ne ressemble à celui d'aucun autre ministre. Il y a toujours eu consultation entre le procureur général fédéral et ceux des provinces. Il ne s'agit pas d'avoir peur que les discussions avec les procureurs généraux des provinces donnent des résultats.

Je suis aussi Canadien. Je ne suis pas citoyen du Nouveau-Brunswick, mais plutôt du Canada. Ce qui m'intéresse, c'est la sécurité du Canada dont fait partie ma province.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous ne vous opposeriez alors pas à ce que, en cas de crime qui aurait des répercussions sur la sécurité, la GRC collabore avec le service de police local à l'enquête sur ce crime?

**L'honorable M. Dubé:** Pas du tout.

**Le président:** J'en conclus que cela veut dire qu'il ne devrait pas y avoir de service spécial à la GRC. On lit dans votre mémoire que:

L'aspect policier des questions relevant de la sécurité nationale ne devrait pas être entre les mains du service national de police.

**Senator Flynn:** There is undoubtedly a contradiction.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous lisez le premier et le deuxième paragraphes?

**Le président:** On lit au paragraphe 3 que:

La fonction policière ou application de la loi relative aux questions de sécurité nationale ne devrait pas être entre les mains du service national de police. L'enquête relative aux activités criminelles découlant d'actes réputés constituer une «menace envers la sécurité nationale» devrait relever de la responsabilité du service de police local compétent.

**Senator Flynn:** The question is whether the security service is considered as a national police force.

**Le président:** Je vous rappelle que l'on songe à créer un service spécial de la Gendarmerie Royale du Canada qui exécuterait en fait les mandats prévus à l'article 22. Il me semble que l'on laisse entendre par là que la fonction policière du service de sécurité devrait être assurée par les services de police locaux.

**L'honorable M. Dubé:** Oui, lorsqu'il est question d'actes criminels. Nous parlons ici de cas où un crime a été commis.

**Le sénateur Nurgitz:** Exactement. Je croyais cependant que vous étiez allé jusqu'à dire que si l'acte criminel en question comportait d'autres éléments ou avait des répercussions sur la sécurité nationale, vous espérez qu'il y aurait collaboration entre, par exemple, le service spécial de la GRC et le service local de police, que ce soit pour réunir des preuves, effectuer des arrestations ou exécuter des mandats.

**L'honorable M. Dubé:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Je crois que M. Kaplan a déclaré que ce serait le cas, que le service de police local interviendrait normalement.



[Text]

**Hon. Mr. Dubé:** If that is the intention, it should be in the bill.

**Senator Flynn:** Are you in agreement that the Attorney Gen of Canada may at some point conduct the prosecution, as provided in Clause 52? In other words, if he feels that the matter is sufficiently delicate in terms of national security that he should have the responsibility to prosecute or not to prosecute?

I am not suggesting that he should not consult with you, but are you in agreement that he would have the legal authority to prosecute or not to prosecute? Do you object to the Attorney Gen of Canada having a say in the cases contemplated by Clause 52?

**Hon. Mr. Dubé:** I would have some objection if the case did not deal with national security.

**Senator Flynn:** But the wording refers to matters which are threats to the national security of Canada.

**Hon. Mr. Dubé:** It would be up to the Attorney Gen of Canada, then.

**Senator Flynn:** That is quite an admission when viewed against your recommendation or observation in paragraph 3 of your brief.

**The Chairman:** I do not think that Mr. Dubé understands the question, if I may say so. I think we have to be fair.

It seems to me that there is a distinction to be made between the work of the special branch of the RCMP in supporting the security service, or acting on behalf of the security service, in the execution of warrants, and so on.

I take it that recommendations No. 3 was not intended to touch on that.

What I understand from recommendation No. 3 is that once the process passes from the special branch to the criminal investigation branch, or to a provincial Attorney Gen and, armed with the evidence for prosecution, to the prosecutorial arm, it should go to the province.

**Senator Flynn:** The evidence is collected by the security agency, which is under the authority of the Solicitor General. It is from that source that one gets the elements of the offence.

**Senator Frith:** At that stage, it is often just a threat.

**Senator Flynn:** If at that point additional investigation is required, the RCMP would be called upon. But it may be that all of the evidence is in place to lay a charge and there is no need to call upon the RCMP at all. If that is the case, how does one proceed? In other words, does an officer of the RCMP have to lay the charge, or can an officer of the local police lay the charge?

Is that what you have in mind?

**Hon. Mr. Dubé:** On behalf of the provincial Attorney Gen, yes.

**Senator Flynn:** In all cases?

[Traduction]

**L'honorable M. Dubé:** Si telle est l'intention, cela devrait figurer au projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Êtes-vous d'accord pour que le procureur général du Canada puisse à un moment donné diriger la poursuite, comme le prévoit l'article 52? Autrement dit, s'il estime que la question est suffisamment délicate, en ce qui concerne la sécurité nationale, pour qu'il ait la responsabilité d'intenter ou non des poursuites?

Je ne veux pas dire qu'il ne devrait pas vous consulter, mais êtes-vous d'accord pour qu'il ait le pouvoir légal d'intenter ou non des poursuites? Vous opposez-vous à ce que le procureur général du Canada ait son mot à dire dans les cas prévus à l'article 52?

**L'honorable M. Dubé:** J'aurais des objections si l'affaire n'avait pas trait à la sécurité nationale.

**Le sénateur Flynn:** Le texte parle cependant de questions qui constituent des menaces envers la sécurité nationale du Canada.

**L'honorable M. Dubé:** La décision incomberait alors au procureur général du Canada.

**Le sénateur Flynn:** C'est tout un aveu lorsque l'on considère votre recommandation ou observation du paragraphe 3 de votre mémoire.

**Le président:** Si vous me le permettez, je ne crois pas que M. Dubé comprend la question. Je crois que nous devons être juste.

Il me semble qu'il y a une distinction à faire entre les activités du service spécial de la GRC à l'appui du service de sécurité, ou pour le compte de celui-ci, dans l'exécution des mandats et ainsi de suite.

Je suppose que la recommandation n° 3 ne visait pas cet aspect.

Si je comprends bien cette recommandation, une fois que le processus passe du service spécial à la direction des enquêtes criminelles, ou au procureur général d'une province et, compte tenu des preuves en faveur de la poursuite, au service des poursuites, l'affaire devrait être confiée à la province.

**Le sénateur Flynn:** Les preuves sont recueillies par le service de sécurité qui relève de la compétence du Solliciteur général. C'est de cette source que l'on obtient les éléments relatifs à l'infraction.

**Le sénateur Frith:** A ce stade, il s'agit souvent uniquement d'une menace.

**Le sénateur Flynn:** Si une enquête supplémentaire s'impose à ce moment-là, on fera intervenir la GRC. Il se peut cependant que toutes les preuves nécessaires à une accusation soient établies et qu'il ne soit pas nécessaire de faire intervenir la GRC. Dans ce cas, comment procéder? Autrement dit, un agent de la GRC doit-il porter l'accusation, ou un agent du service local de police peut-il le faire?

Est-ce à quoi vous pensez?

**L'honorable M. Dubé:** Oui, pour le compte du procureur général de la province.

**Le sénateur Flynn:** Dans tous les cas?

[Text]

**Hon. Mr. Dubé:** In all cases where there is a crime committed, yes. That is our responsibility.

**Senator Flynn:** But if the federal Attorney Gen thinks that the situation is so delicate that he would want to retain responsibility—

**Hon. Mr. Dubé:** He could do that under the proposed legislation.

**Senator Flynn:** Yes, but not under the legislation that is now in place.

**Hon. Mr. Dubé:** Again, I think this shows that there is a special measure whereby some individuals will be treated differently from others. If there is a crime committed in my province, I do not think we should hide behind bill C-157.

**Senator Flynn:** Under the Official Secrets Act, the Attorney Gen of Canada is the only one authorized to lay a charge.

**Hon. Mr. Dubé:** That is under the Official Secrets Act. We are not talking about the Criminal Code.

**Senator Flynn:** But it is very close to the subject matter of this bill. Do you object to the Attorney Gen of Canada being the only one authorized to lay a charge under the Official Secrets Act?

**Hon. Mr. Dubé:** No, I do not, because I do not view that act as being the same thing as the Criminal Code of Canada.

**Senator Flynn:** I realize that, but the subject matter of this bill is quite close to that dealt with by the Official Secrets Act. It touches on the same ground.

**Hon. Mr. Dubé:** It is close as long as there is no murder involved or any other criminal offence.

**The Chairman:** Senator Godfrey, please.

**Senator Godfrey:** You seem to have misquoted Clause 55 at page 4 of your brief, where you say:

—the police investigation would, by virtue of this Bill, be the exclusive responsibility of the federal police force.

That is not what Clause 55 says. It says that it shall be the primary responsibility—which is greatly different. You can have both. So, really that is a misstatement.

**Hon. Mr. Dubé:** Did you read Clause 52 also?

**Senator Godfrey:** Yes, and it seems to me that we get confused, thinking that Clause 52 has to do with barn-burning and things like that, which it hasn't. It has nothing to do with that.

**Hon. Mr. Dubé:** You have to read the other one in combination—

**Senator Godfrey:** This can involve a very sensitive decision. Even if the individual is a murdered, the decision could be made not to prosecute on the ground of protecting the national interest. It may be that that individual is going to turn

[Traduction]

**L'honorable M. Dubé:** Dans tous les cas où l'on a commis un crime. Cela relève de notre responsabilité.

**Le sénateur Flynn:** Mais si le procureur général fédéral estime que la situation est tellement délicate qu'il voudrait conserver la responsabilité—

**L'honorable M. Dubé:** Il pourrait le faire en vertu du projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais pas en vertu de la loi actuellement en vigueur.

**L'honorable M. Dubé:** J'estime que cela démontre de nouveau qu'il y a une mesure spéciale en vertu de laquelle certaines personnes ne seront pas traitées comme d'autres. Si l'on commet un crime dans ma province, je ne crois pas que nous devrions nous cacher derrière le projet de loi C-157.

**Le sénateur Flynn:** En vertu de la Loi sur les secrets officiels, le procureur général du Canada est le seul autorisé à porter une accusation.

**L'honorable M. Dubé:** En vertu de la Loi sur les secrets officiels. Nous ne parlons pas du Code criminel.

**Le sénateur Flynn:** Mais cet aspect se rapproche beaucoup du sujet du projet de loi à l'étude. Vous opposez-vous à ce que le procureur général du Canada soit le seul autorisé à porter une accusation en vertu de la Loi sur les secrets officiels?

**L'honorable M. Dubé:** Non, parce que je ne considère pas que cette mesure est la même chose que le Code criminel du Canada.

**Le sénateur Flynn:** D'accord, mais le sujet du projet de loi à l'étude se rapproche beaucoup de ce dont il est question dans la Loi sur les secrets officiels. L'aspect est le même.

**L'honorable M. Dubé:** En effet, tant qu'il n'y a pas de meurtre ou d'autre délit criminel.

**Le président:** Sénateur Godfrey, vous avez la parole.

**Le sénateur Godfrey:** Vous semblez avoir mal cité l'article 55 à la page 4 de votre mémoire où vous dites que:

l'enquête de police relèverait, en vertu de ce projet de loi, exclusivement de la responsabilité du service fédéral de police.

Ce n'est pas ce que dit l'article 55. On y lit que cette enquête devra être la responsabilité première, ce qui est très différent. Vous pouvez avoir les deux. Il s'agit donc en réalité d'une affirmation erronée.

**L'honorable M. Dubé:** Avez-vous lu l'article 52?

**Le sénateur Godfrey:** Oui, et il me semble que la confusion règne si l'on pense que l'article 52 a trait aux incendies de granges et ainsi de suite, ce qui n'est pas le cas. Il n'a rien à voir avec ces questions.

**L'honorable M. Dubé:** Vous devez lire l'autre en même temps.

**Le sénateur Godfrey:** Cela peut impliquer une décision très délicate. Même si l'intéressé a commis un meurtre, on pourrait décider de ne pas le poursuivre afin de protéger l'intérêt national. Il se peut que cette personne devienne un informateur, ce qui la rendrait très précieuse pour la Couronne.



[Text]

informant, in which capacity he would be very valuable to the Crown.

The same decision was made by the Attorney Gen of Ontario in the case of a man called Kirby who was an admitted murderer. The decision was made not to prosecute him in return for his giving King's evidence.

**Hon. Mr. Dubé:** We have no problem with that. There was consultation there, whereas there is none here.

**Senator Godfrey:** But you say that in a case like that, which is very sensitive, that the provincial Attorney Gen should make the decision. Surely on a matter as sensitive as that, it should be left to the federal Attorney Gen?

**Hon. Mr. Dubé:** It should be done by consultation. The primary responsibility for criminal prosecution rests with the province. National security is a federal matter.

**Senator Godfrey:** But you do not say by consultation. In your brief you say that the provincial Attorneys Gen, in such cases, should have the power to make the decision. In other words, as I read your brief, the federal Attorney Gen would have to go on hands and knees and say: "For God's sake, don't prosecute".

**Senator Frith:** The Kirby case had nothing to do with national security. It was a purely provincial decision. The provincial Attorney Gen did not consult the Attorney Gen of Canada about it.

I think the only point being made by Senator Godfrey was that sometimes even provincial Attorneys Gen have to consider the question of whether or not they want to proceed with a given charge.

However, that is not the point I want to make.

J'aimerais simplement toucher un aspect qui est central dans votre mémoire et qui a peut-être donné l'impression qu'il y a une tradition qui est brisée ici, c'est-à-dire dans le cas de l'ingérence constitutionnelle historique. Cela peut donner l'impression que la responsabilité primaire est laissée à la gendarmerie fédérale et que cela est un exemple d'un changement total à notre tradition.

Toutefois, je suis sûr que vous ne voulez pas laisser l'impression que c'est tout à fait unique parce que, même dans la situation traditionnelle, on a d'autres exemples. Quand il s'agit, comme a dit monsieur Finn, de cas d'envergure nationale—comme les coalitions, les drogues, l'accise, les impôts sur le revenu—traditionnellement, la responsabilité des procédures a été laissée au gouvernement fédéral pour les mêmes raisons qui s'imposent ici.

Il y a d'autres exemples dans lesquels les principes des articles 52 à 55 sont en vigueur et étaient en vigueur il y a longtemps. Est-ce que c'est exact?

**L'honorable M. Dubé:** Oui, c'est vrai, mais je parle exclusivement des infractions criminelles.

**Le sénateur Frith:** La drogue relève du criminel, n'est-ce pas? Les coalitions relèvent du criminel.

[Traduction]

Le procureur général de l'Ontario a pris la même décision dans le cas d'un dénommé Kirby qui avait admis avoir commis un meurtre. On a décidé de ne pas le poursuivre s'il témoignait pour la Couronne.

**L'honorable M. Dubé:** Cela ne nous pose aucun problème. Il y a eu consultation dans ce cas-là alors qu'il n'y en a aucune dans ce cas-ci.

**Le sénateur Godfrey:** Vous dites cependant que dans un tel cas, qui est très délicat, le procureur général de la province devrait prendre la décision. Une question aussi délicate devrait sans aucun doute être laissée à la discrétion du procureur général fédéral.

**L'honorable M. Dubé:** Cela devrait se faire sur consultation. La responsabilité première des poursuites au criminel incombe à la province. La sécurité nationale relève du gouvernement fédéral.

**Le sénateur Godfrey:** Vous ne parlez cependant pas de consultation. Vous dites dans votre mémoire que les procureurs généraux des provinces devraient dans de tels cas avoir le pouvoir de prendre la décision. Autrement dit, si je lis bien votre mémoire, le procureur général fédéral devrait se mettre à genoux et les supplier de ne pas tenter de poursuite.

**Le sénateur Frith:** L'affaire Kirby n'avait rien à voir avec la sécurité nationale. Il s'agissait d'une décision purement provinciale. Le procureur général de la province n'a pas consulté celui du Canada à ce sujet.

Je crois que tout ce que veut dire le sénateur Godfrey, c'est qu'il arrive parfois que même les procureurs généraux des provinces doivent se demander s'ils veulent donner suite à une accusation donnée.

Ce n'est cependant pas l'argument que je veux faire valoir.

I would like to deal with a matter which is central to your brief and which might have given the impression that a tradition has been broken here, that is in the case of historical constitutional interference. That might give the impression that the primary responsibility is left to the RCMP and that this is an example of a complete change of our tradition.

However, I am sure that you do not wish to leave us under the impression that this is totally unique because even in traditional situations, there are other examples. When, as Mr. Finn said, it is a case of national scope—such as combines, drugs, excise, income tax—the responsibility for proceeding has traditionally been left to the federal government for the same reasons as in this case.

There are other examples in which the principles of clauses 52 to 55 apply and were in force a long time ago. Is that correct?

**Hon. Mr. Dubé:** Indeed, but I am only talking about criminal offences.

**Senator Frith:** Drugs are a criminal matter, are they not? So are combines.

[Text]

**L'honorable M. Dubé:** Oui, mais les autres items—l'impôt, les taxes entre pays—relèvent exclusivement de la juridiction fédérale.

**Le sénateur Frith:** Je parle seulement de la question de procédure. Traditionnellement, la responsabilité de poursuivre dans le cas d'accise, de drogues, d'impôt—

**L'honorable M. Dubé:** Ça a toujours existé.

**Le sénateur Frith:** C'est seulement dans le cas des coalitions qu'on a des exemples où, traditionnellement, la responsabilité était, pour utiliser votre expression, laissée aux autorités fédérales.

**Mr. Athey:** In the drug prosecution area, the traditional role of the federal government has not been defended on the basis that it is criminal law; rather, that it is so important that it must be carried out by the federal government on a national basis.

It has been characterized as law that is not criminal. Many provinces have argued before many courts of this country that that is an improper characterization. That is the significant difference. It is not criminal law. What we are talking about here is the exclusive authority of the provincial Attorney Gen to deal with matters that are criminal in nature, and drugs have been characterized, rightly or wrongly, as non-criminal.

**Senator Frith:** Clearly *a fortiori*. That is perfect. That really strengthens my case. The example you are using is to say that it should not be based on criminal but on national importance, and that is the basis of this legislation.

I consider your point as supportive—and I am not just trying to make a fancy debating point with you.

The expression that was used by Mr. Finn, for example, was "national scope or importance", and that is the justification that you say has been used for drug prosecutions being in the hands of the federal authorities, and that is the authority that they are claiming under this legislation.

**Mr. Athey:** But that would require establishing a separate category of criminal law, criminal law involving national security. It would in fact be the identical thing.

**Senator Frith:** The only point I was making is whether there is a great break with tradition in the proposed legislation, and I wanted to give both you and your minister the opportunity to say why you think it is an unseemly break with tradition. But there is already in the tradition the leaving of prosecution to the federal authority of criminal matters. Certainly that is the total claim of the federal authority in terms of its jurisdiction in combines cases. That is the only reason that those provisions provide for penalties.

**Hon. Mr. Dubé:** I think it is much stronger than tradition. Constitutionally, it is provincial. It is not tradition; it is the law.

[Traduction]

**Hon. Mr. Dubé:** Yes, but the other matters—income tax, taxes between countries—are a matter of exclusive federal jurisdiction.

**Senator Frith:** I am talking about the prosecution only. Traditionally, the responsibility to prosecute in excise, drug, tax cases—

**Hon. Mr. Dubé:** That has always been the case.

**Senator Frith:** Only in cases of combines do we have examples where, traditionally, the responsibility was left, to use your own terms, to the federal authorities.

**M. Athey:** En ce qui concerne les poursuites dans le domaine des stupéfiants, on n'a pas défendu le rôle traditionnel du gouvernement fédéral parce qu'il s'agissait d'une question relevant du droit criminel. Cette question est tellement importante que le gouvernement fédéral doit s'en charger à l'échelle nationale.

On a dit qu'il ne s'agissait pas d'une loi criminelle. Beaucoup de provinces ont prétendu devant de nombreux tribunaux du pays que cette définition est erronée. Voilà la différence importante. Il ne s'agit pas de droit criminel. Ce dont nous parlons ici, c'est du pouvoir exclusif du procureur général d'une province de traiter des questions de nature criminelle, et les affaires de stupéfiants ont été caractérisées, à tort ou à raison, comme étant non criminelles.

**Le sénateur Frith:** Clairement *a fortiori*. C'est parfait, cela était en fait mon intervention. Dans votre exemple, vous dites qu'il ne faudrait pas se fonder sur la nature criminelle, mais plutôt sur l'importance nationale de l'acte, et c'est sur cela qu'est fondée cette mesure législative.

Je considère que votre argument est en faveur de cette mesure—et je n'essaie pas simplement de faire valoir un argument spécieux.

M. Finn a par exemple utilisé l'expression «d'envergure ou d'importance nationale» et c'est la justification que l'on a utilisée selon vous pour que les poursuites dans les affaires de stupéfiants relèvent des autorités fédérales qui réclament ce pouvoir en vertu de cette mesure législative.

**M. Athey:** Il faudrait établir une catégorie spéciale de droit criminel qui concernerait la sécurité nationale. Ce serait en fait la même chose.

**Le sénateur Frith:** Le seul argument que je faisais valoir était de savoir si la mesure législative proposée s'écarterait considérablement de la tradition. Je voulais vous donner, tant à vous qu'à votre ministre, la possibilité de dire pourquoi vous estimez qu'il s'agit là d'un écart indu par rapport à la tradition. Il est déjà cependant traditionnel de confier aux autorités fédérales la poursuite en matière criminelle. C'est certes là tout ce que réclament les pouvoirs fédéraux à l'égard de leur compétence dans les affaires de coalition. C'est la seule raison pour laquelle ces dispositions prévoient des pénalités.

**L'honorable M. Dubé:** Je crois qu'il y a bien plus que la tradition. La constitution prévoit que ces questions relèvent de provinces. Il ne s'agit pas de tradition, mais plutôt de loi.



[Text]

**Senator Frith:** I used the word "tradition" only because you used the phrase "a break with tradition".

**The Chairman:** Senator Godfrey, please.

**Senator Godfrey:** I would like to go through with you some of the points you make in your brief.

You talk about the lack of accountability to Parliament. Yet, Clause 48 provides that the review committee must make an annual report to Parliament.

So, there are procedures in the bill for accountability. They are included so that Parliament will know about these things.

**Hon. Mr. Dubé:** The review committee can only report on what it is aware of. You cannot read that clause in isolation. You have to read the whole bill.

**Senator Godfrey:** Under the powers given to the review committee and the inspector general, they are entitled to receive any information and every information.

Now, there may be sensitive matters that will not be included in the report. The whole point of having the inspector general and the review committee is that there be accountability, and by God they had better be careful what they do because it could be disclosed to Parliament.

So, there is this machinery. Whether it is adequate or not, is another question.

At the bottom of page 2 of your brief you say that the security service can "not only break the law, but they can do so secretly with little accountability". You then quote subclause 21(2), which reads:

(2) If the Director is of the opinion that an employee has, on a particular occasion, acted unlawfully in the purported performance of the duties and functions of the Service under this Act, the Director shall submit a report in respect thereof to the Minister and the Attorney Gen of Canada.

Without going through all the details and the clauses, there is a provision whereby both the inspector general and the review committee will see all reports submitted, with the result that if a breach of the law by an employee has not been followed up, comment thereon can be made in the report to Parliament.

Where do you get the "secretly" when there is all this machinery that is proposed to be put in place?

**Hon. Mr. Dubé:** As we have said, that clause cannot be read in isolation. Read subclause 20(2). Subclause 20(2) reads:

(2) The Service may disclose information—

It is one thing to review the information that is before you, but it may not be the total information. Subclause 20(2) reads "may" disclose information. There is no mandatory provision for full disclosure.

**Senator Godfrey:** What about subclause 28(3), which states that the inspector general is entitled to access to any information under the control of the service that relates to the "performance of the duties and functions of the Inspector Gen

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** J'ai utilisé le mot «tradition» uniquement parce que vous avez parlé d'écart par rapport à la tradition.

**Le président:** Sénateur Godfrey, je vous en prie.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais revoir avec vous certains des points que vous avez soulevés dans votre mémoire.

Vous parlez du manque d'imputabilité au Parlement. L'article 48 prévoit cependant que le comité de surveillance doit soumettre un rapport annuel au Parlement.

Le projet de loi prévoit donc des procédures d'imputabilité afin que le Parlement soit au courant de ces questions.

**L'honorable M. Dubé:** Le comité de surveillance ne peut faire rapport que de ce qu'il connaît. Vous ne pouvez lire cet article séparément. Vous devez lire le projet de loi au complet.

**Le sénateur Godfrey:** Les pouvoirs accordés au comité de surveillance et à l'inspecteur général leur permettent de recevoir toutes sortes de renseignements.

Il peut s'agir de questions délicates qui ne seront pas incluses au rapport. L'imputabilité représente la raison d'être totale de l'inspecteur général et du comité de surveillance et ils doivent faire bien attention à ce qu'ils font, parce que leurs activités pourraient être divulguées au Parlement.

Il y a donc un mécanisme. Qu'il soit adéquat ou non, c'est une toute autre question.

Au bas de la page 2 de votre mémoire, vous affirmez que le service de sécurité peut non seulement enfreindre la loi, mais qu'il peut le faire de façon très secrète sans avoir de compte à rendre. Vous citez alors le paragraphe 21(2) où on lit que:

(2) Le directeur fait rapport au ministre et au procureur général du Canada sur tous actes accomplis selon lui illicitement, dans des cas particuliers, par des employés dans l'exercice prétendu des fonctions que la présente loi confère au Service.

Sans entrer dans tous les détails et tous les articles, il y a une disposition qui prévoit que l'inspecteur général et le comité de surveillance prendront connaissance de tous les rapports présentés. C'est pourquoi si l'on n'a pas donné suite à une infraction à la loi commise par un employé, il pourra en être question dans le rapport au Parlement.

Où croyez-vous que sera le secret si tous les mécanismes que l'on propose de mettre en œuvre existent?

**L'honorable M. Dubé:** Comme nous l'avons dit, on ne peut lire cet article séparément. Lisez le paragraphe 20(2) qui stipule que:

(2) Le Service peut communiquer les informations

Examiner les informations qui vous sont soumises, c'est une chose, mais les renseignements peuvent ne pas être complets. Le paragraphe 20(2) stipule que le service «peut» communiquer des informations. Il n'y a aucune disposition obligatoire en ce qui concerne la divulgation complète.

**Le sénateur Godfrey:** Que dire du paragraphe 28(3) qui précise que l'inspecteur général a accès aux informations qui se rattachent «à l'exercice de ses fonctions et qui relèvent du service. A cette fin, il peut exiger du directeur et des employés

[Text]

and is also entitled to receive from the Director and employees such information, reports and explanations as the Inspector Gen deems necessary for the performance of those duties and functions”.

Surely the report contemplated to be submitted to the minister and the Attorney Gen of Canada would come under that definition. And then I refer you to clause 34—

**Hon. Mr. Dubé:** Read subclause (5) of that clause. You referred only to subclause (3). Read subclause (5). Subclause (5) reads:

(5) The Inspector Gen shall comply with all requirements applicable . . . to an employee and shall take the oath of secrecy—

**Senator Godfrey:** That is right, but he reports to the review committee, and if you look at clause 34 of the bill, it reads:

The functions of the Review Committee are

(a) to review generally the performance by the Service of its duties and functions and, in connection therewith.

(i) to review the reports of the Director referred to in subsection 29(1) and certificates of the Inspector Gen referred to in subsection 29(2)—

So, he has the opportunity to review everything. My problem is that you say “secretly”, when really there is this accountability—

**Hon. Mr. Dubé:** Well, you read what you want to read. Subclause 28(3) reads, in part:

and explanations as the Inspector Gen deems necessary—

**Senator Godfrey:** But if the inspector general says he wants certain information, that is what he gets. That is what he is there for.

**Hon. Mr. Dubé:** Yes, but if he says that it is not deemed necessary—

**Senator Godfrey:** It is the inspector general who makes the decision, not the director. You say in your brief that the members of the security service can break the law secretly, with little accountability; yet, I point out to you that we have the provision in the bill for an inspector general and the review committee just to make sure that they cannot do that. Under subclause 21(2) the director has to be of the opinion that an employee has, on a particular occasion, acted unlawfully in the performance of his or her duties. If in the director's opinion the actions of the employee were all right, it would never be disclosed; the review committee would never know about it.

**Senator Buckwold:** Except on a complaint.

**Senator Flynn:** Yes, but there cannot be a complaint in respect of something that one is not aware of.

**Hon. Mr. Dubé:** That is right. I made that point earlier.

**Senator Godfrey:** I think that also illustrates the point that the chairman raised as to how the inspector general is to dig into internal matters of the service. That is a practical matter.

[Traduction]

les informations, rapports et explications dont il juge avoir besoin».

Le rapport que l'on prévoit soumettre au ministre et au procureur général du Canada serait visé par cette définition. Je vous reporte ensuite à l'article 34—

**L'honorable M. Dubé:** Lisez le paragraphe (5) de cet article. Vous n'avez parlé que du paragraphe (3). Lisez le paragraphe (5) qui stipule que:

(5) L'inspecteur général se conforme aux conditions de sécurité applicables . . . aux employés et prête le serment de secret . . .

**Le sénateur Godfrey:** C'est exact, mais il fait rapport au comité de surveillance et si vous jetez un coup d'œil à l'article 34 du projet de loi, vous y verrez que:

Le comité de surveillance a les fonctions suivantes:

(a) surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions et, à cet égard:

i) examiner les rapports du directeur visés au paragraphe 29(1) et les certificats de l'inspecteur général visés au paragraphe 29(2)—

Il a donc l'occasion de tout examiner. Mon problème, c'est que vous parlez de «secret» alors qu'en réalité il y a ce mécanisme d'imputabilité—

**L'honorable M. Dubé:** Vous lisez ce que vous voulez bien lire. Le paragraphe 28(3) parle notamment

des explications dont il juge avoir besoin.

**Le sénateur Godfrey:** Mais si l'inspecteur général dit qu'il veut certains renseignements, c'est ce qu'il obtient. C'est là son rôle.

**L'honorable M. Dubé:** Oui, mais s'il dit qu'il ne juge pas nécessaire—

**Le sénateur Godfrey:** C'est l'inspecteur général qui prend la décision, et non le directeur. Vous dites dans votre mémoire que les membres du service de sécurité peuvent enfreindre secrètement la loi sans avoir de comptes à rendre. Je vous signale cependant que le projet de loi prévoit un inspecteur général et un comité de surveillance pour assurer qu'ils ne peuvent agir ainsi. En vertu du paragraphe 21(2), le directeur doit être d'avis qu'un employé a, dans une circonstance donnée, agi illicitement dans l'exercice de ses fonctions. Si le directeur juge que l'employé a agi correctement, ses actes ne seraient jamais divulgués. Le comité de surveillance ne le saurait jamais.

**Le sénateur Buckwold:** Sauf à la suite d'une plainte.

**Le sénateur Flynn:** En effet, mais il ne peut y avoir de plainte à l'égard d'une chose qu'on ne connaît pas.

**L'honorable M. Dubé:** C'est exact. J'ai fait valoir cet argument plus tôt.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que cela illustre en outre le point soulevé par le président quant à la façon dont l'inspecteur général doit examiner les rouages internes du service. Il



**[Text]**

I recognize that. All I am referring to is your rather sweeping statement that these things can be done secretly, when there are provisions in this bill which are designed to avoid that.

**Hon. Mr. Dubé:** There are some provisions in this bill, yes, but it is our opinion that they are very flimsy.

**Senator Godfrey:** Well, you went a little further than that. You said that they could do it secretly, without accountability.

In your brief you make some very dogmatic statements about the constitutional authority of the provincial Attorneys Gen in respect of prosecutions. In light of that, I should like to read into the record a statement made by John Turner when he was Minister of Justice back in 1969—and there were similar statements made by Mr. Mark MacGuigan in presenting the final report of a special joint committee in this area. The Supreme Court of Canada, of course, is going to decide this matter—hopefully in September. In any event, just to explain that there is another side, and without arguing as to who is right and who is wrong, let me read into the record what Mr. Turner said. It is as follows:

We take the position and the Government of Canada has always taken the position since the Criminal Code was enacted in 1892 that the legislative jurisdiction, in deciding by whom and under what circumstances proceedings for violation of the Criminal Code or criminal law are instituted and conducted and defended and terminated and appealed, is a matter purely relating to the criminal law and to criminal procedure—procedure in criminal matters as found within the meaning of head 27 of Section 91 of the British North America Act.

In our opinion the role of the provincial Attorneys Gen in enforcing the Criminal Code derives from the Criminal Code itself, a statute of Parliament, and not from Head 14 of Section 92 of the British North America Act, which gives the provinces legislative jurisdiction to make laws in relation to the administration of justice in the provinces. In other words, Head 14 of Section 92 is a legislative power to make laws for the administration of justice. It has nothing to do with the prosecution of criminal law and procedure under the heading of Section 91. In other words, whatever is conceded to a provincial Attorney Gen in this statute has been conceded to by Parliament under the Code. So that we are not invading any jurisdiction. We are just clarifying an instance, that, where we have the authority now to prosecute under federal statutes, we can proceed at every stage, just as a provincial Attorney Gen can proceed under the Criminal Code as given to him by Parliament.

**Hon. Mr. Dubé:** That is Mr. Turner's view.

**Senator Godfrey:** That is right. I am not going to argue the matter, because the Supreme Court of Canada will soon decide on it.

**[Traduction]**

s'agit là d'une question pratique, je l'admets. Je fais simplement allusion à votre déclaration plutôt générale lorsque vous avez affirmé que l'on peut agir ainsi secrètement, alors que le projet de loi contient des dispositions conçues pour éviter ce secret.

**L'honorable M. Dubé:** Le projet de loi contient certaines dispositions, en effet, mais nous estimons qu'elles sont très faibles.

**Le sénateur Godfrey:** Vous êtes allé un peu plus loin en disant que ces personnes agir secrètement sans avoir de compte à rendre.

Dans votre mémoire, vous faites quelques affirmations très dogmatiques au sujet du pouvoir constitutionnel des procureurs généraux des provinces en matière de poursuite. C'est pourquoi j'aimerais verser au compte rendu une déclaration de John Turner qui était ministre de la Justice en 1969. M. Mark MacGuigan a tenu des propos semblables en présentant le rapport final du comité spécial mixte à ce sujet. La Cour suprême du Canada tranchera bien sûr cette question—en septembre, nous l'espérons. De toute façon, simplement pour expliquer qu'il y a deux côtés à la médaille et sans vouloir préciser qui a tort et qui a raison, permettez-moi de verser au compte rendu les propos de M. Turner qui disait que:

La position du gouvernement du Canada, avec laquelle nous sommes d'accord, a toujours été, depuis l'entrée en vigueur du Code criminel en 1892, que la compétence législative, lorsqu'il s'agit de décider par qui et dans quelles circonstances des poursuites pour infractions au Code criminel ou au droit criminel sont lancées, dirigées, défendues, conclues et font l'objet d'un appel, est purement une question de droit criminel et de procédure au criminel—prodédures aux termes du titre 27 de l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique.

Nous estimons que le rôle des procureurs généraux des provinces dans l'application du Code criminel est issu du Code criminel même, statut du Parlement, et non du titre 14 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique qui accorde aux provinces le pouvoir législatif d'établir des lois sur l'administration de la justice dans leur territoire. Autrement dit, le titre 14 de l'article 92 constitue un pouvoir législatif d'établir des lois pour l'administration de la justice. Il n'a rien à voir avec le droit criminel et les poursuites en vertu de l'article 91. Autrement dit, tout ce que ce statut concède au procureur général d'une province l'a déjà été par le Parlement en vertu du Code. Ce qui fait que nous n'empiétons sur aucune juridiction. Nous précisions simplement que, lorsque nous avons le pouvoir d'intenter des poursuites en vertu de statuts fédéraux, nous pouvons procéder à tous les stades, tout comme le procureur général d'une province peut procéder en vertu du Code criminel, pouvoir qui lui a été donné par le Parlement.

**L'honorable M. Dubé:** C'est l'opinion de M. Turner.

**Le sénateur Godfrey:** En effet. Je ne vais pas discuter de la question, parce que le Cour suprême du Canada se prononcera bientôt là-dessus.

[Text]

**Hon. Mr. Dubé:** There have been many decisions in the Supreme Court of Canada that go beyond the Criminal Code. I think it is in the *Constitution Act* now.

**Senator Godfrey:** At page 8 of your brief you refer to subclause 14(2)—and I must say that that has certainly given this committee some difficulty in terms of why it is there. Insofar as that subclause is concerned, it has been suggested that after the word “remaining” in the second line there should be inserted the words “in aid of its duties and functions under this Act”.

The most helpful or important suggestion is that in Clause 22, the warrants clause, there should be included in the exclusions subclause 14(2). That would remove a lot of the objections. Personally, I cannot see how anyone could object to that, and I think that would take care of the matter. Either that or eliminate the subclause.

**Hon. Mr. Dubé:** Yes, because if it does not deal with national security, it should not be there.

**Senator Frith:** Alos, everything they can do under subclause 14(2) they can do anyway—unless they have the intrusive techniques. Then it is different. Otherwise, they can do it anyway.

**Hon. Mr. Dubé:** Yes.

**Senator Godfrey:** On page 9 you refer to subclause 21(1), which reads:

(1) The Director and employees are justified in taking such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the Service under this Act.

In your brief you say:

The combination of both these clauses appears to me to give a licence for law-breaking.

We had a lengthy discussion on this with Mr. McMurtry—and I will not bore everybody with a repeat of it; but in fact, as I pointed out, had they added the words “under the circumstances”—which I do not think would make much difference—it would then, word for word, reflect the judgment of Mr. Justice Locke of the Supreme Court of Canada—

**Senator Flynn:** You have already made that point. Don't start that all over again.

**Senator Godfrey:** I am not going to get into that argument. I am just pointing out that that is taken word for word from the majority judgment of the Supreme Court of Canada.

**Senator Flynn:** That is on the record for the tenth time!

**Senator Godfrey:** I thought that Mr. Dubé might be interested in that.

**Hon. Mr. Dubé:** I am sure I will be reading it in the transcripts.

**The Chairman:** Are there any other questions for Mr. Dubé?

[Traduction]

**L'honorable M. Dubé:** La Cour suprême du Canada a pris beaucoup de décisions qui vont au-delà du Code criminel. Je pense que c'est maintenant prévu à la *Loi constitutionnelle*.

**Le sénateur Godfrey:** A la page 8 de votre mémoire, vous parlez du paragraphe 14(2)—et je dois avouer que vous avez certes posé quelques difficultés au comité qui s'interroge sur la raison d'être de cette disposition. En ce qui concerne ce paragraphe, on a suggéré d'insérer après le mot «de se tenir au courant», à la deuxième ligne, les mots «à l'appui de ses devoirs et fonctions en vertu de la présente loi».

La suggestion la plus utile ou la plus importante est la suivante: il faudrait inclure à l'article 22, qui traite des mandats, les exclusions prévues au paragraphe 14(2). Cela mettrait un terme à une foule d'objections. Personnellement, je ne puis concevoir comment quelqu'un pourrait s'y opposer et je crois que cela réglerait la question. C'est cela ou éliminer le paragraphe.

**L'honorable M. Dubé:** En effet, parce qu'il n'y est pas question de sécurité nationale, il ne devrait pas exister.

**Le sénateur Frith:** En outre, tout ce qui peut être fait en vertu du paragraphe 14(2) peut l'être de toute façon—à moins que les employés du service ne disposent de techniques d'intrusion. C'est alors différent. Autrement, ils peuvent agir de toute façon.

**L'honorable M. Dubé:** En effet.

**Le sénateur Godfrey:** A la page 9, vous faites allusion au paragraphe 21(1), où on lit que:

(1) Le directeur et les employés sont fondés à accomplir, en vue de l'exercice des fonctions que la présente loi confère au Service, tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable.

Vous déclarez dans votre mémoire:

Ces deux dispositions combinées me semblent constituer un permis d'enfreindre la loi.

Nous avons eu une longue discussion à ce sujet avec M. McMurtry—et je n'ennuierai personne en la reprenant. Comme je l'ai signalé, cependant, si on avait ajouté les mots «dans les circonstances»—qui, à mon avis, ne changeraient pas grand chose—cela refléterait alors, mot pour mot, la décision du juge Locke de la Cour suprême du Canada—

**Le sénateur Flynn:** Vous avez déjà fait valoir cet argument. Ne recommencez pas au début.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne me lancerai pas dans cet argument. Je signale simplement que cela est tiré textuellement du jugement majoritaire de la Cour suprême du Canada.

**Le sénateur Flynn:** C'est versé au compte rendu pour la dixième fois!

**Le sénateur Godfrey:** Je croyais que cela pourrait intéresser M. Dubé.

**L'honorable M. Dubé:** Je suis sûr que je le serai en lisant le compte rendu.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions pour M. Dubé?



[Text]

**Senator Buckwold:** I have a very brief question, Mr. Chairman.

In 1979 the Province of New Brunswick supported the separation of the security service from the RCMP. You now give as your reason for not supporting separation the negative aspects of the proposed act.

If these negative aspects were eliminated or minimized—I do not know that they could ever be eliminated—minimized to reasonable satisfaction, would you support separation of the forces?

**Hon. Mr. Dubé:** You are saying that if there are none of those things—

**Senator Buckwold:** No, I said “minimize”.

**Hon. Mr. Dubé:** Yes, I would.

**Senator Buckwold:** That is not, apparently, the position of may of the provincial Attorneys Gen.

The McDonald Commission recommended separation, with one of the avowed reasons being an inability to control the RCMP. As you are aware, that commission investigated dirty tricks and all of the other activities of the police force and suggested that it would be better handled under an arrangement involving a separate force.

Would you explain to me how maintaining the RCMP in its present role would be any better than what is envisaged by the proposed legislation.

**Hon. Mr. Dubé:** All Canadians are aware of the role of the Royal Canadian Mounted Police in the service that it performs for Canada. I realize that—

**Senator Buckwold:** Let's forget the “motherhood” approach. Tell us—

**Hon. Mr. Dubé:** There is no doubt that there have been some problems, but just because you have a flat tire, you are not going to change your car. There have been some flaws in the operations of the RCMP, and what the McDonald Commission is saying is that, because there are some flaws, they should not be used any more.

**Senator Frith:** That is not the only reason, to be fair.

**The Chairman:** The McDonald Commission said that it was systemic. It did not point to one or two instances. It said that it is systemic.

**Senator Frith:** The reason given was that it comprised two different functions.

**Senator Godfrey:** And the Mackenzie Commission said the same thing.

**Hon. Mr. Dubé:** While there are two functions, they operate within the same house. I realize that they are separate.

**Senator Buckwold:** I am trying to justify your statement. As yet I am not quite convinced that if we left things as they are and even tried to patch them up, we would in any different position.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** J'ai une très brève question, monsieur le président.

En 1979, la province du Nouveau-Brunswick a appuyé la séparation du service de sécurité de la GRC. Vous invoquez maintenant les aspects négatifs du projet de loi pour ne pas appuyer cette séparation.

Si l'on éliminait ou minimisait ces aspects négatifs—je ne sais pas si on pourra jamais les éliminer—seriez-vous en faveur de la séparation des services?

**L'honorable M. Dubé:** Vous dites que s'il n'y a rien de cela—

**Le sénateur Buckwold:** Non, j'ai parlé de «minimiser».

**L'honorable M. Dubé:** Oui, je serais en faveur.

**Le sénateur Buckwold:** Ce n'est semble-t-il pas ce que pensent un grand nombre des procureurs généraux des provinces.

La Commission McDonald a recommandé la séparation, notamment parce qu'on ne peut contrôler la GRC. Comme vous le savez, la commission a enquêté sur les affaires douteuses et toutes les autres activités de ce service et a suggéré qu'il serait préférable qu'il y ait un service séparé.

Voudriez-vous m'expliquer comment le maintien des services actuels de la GRC serait préférable à ce que l'on prévoit dans le projet de loi?

**L'honorable M. Dubé:** Tous les Canadiens sont au courant du rôle de la Gendarmerie royale du Canada et des services qu'elle rend au Canada. Je réalise que—

**Le sénateur Buckwold:** Oublions l'aspect «maternité». Dites-nous—

**L'honorable M. Dubé:** Il y a sans aucun doute eu des problèmes, mais vous ne changerez pas de voiture uniquement parce que vous avez eu une crevaillon. Il y a eu certaines lacunes dans les opérations de la GRC et ce que la Commission McDonald dit, c'est qu'à cause de quelques lacunes, il ne faudrait plus recourir à ses services.

**Le sénateur Frith:** Ce n'est pas la seule raison, si l'on veut être juste.

**Le président:** La Commission McDonald a déclaré qu'il s'agissait d'un mal généralisé. Elle n'a pas signalé un ou deux cas en particulier, mais elle a déclaré que le mal était généralisé.

**Le sénateur Frith:** On a dit que c'est parce que ces services avaient deux fonctions différentes.

**Le sénateur Godfrey:** Et la Commission Mackenzie a affirmé la même chose.

**L'honorable M. Dubé:** Même s'il y a deux fonctions, elles relèvent du même service. Je réalise qu'elles sont séparées.

**Le sénateur Buckwold:** J'essaie de justifier votre déclaration. Je ne suis pas encore tout à fait convaincu que si nous ne changeons rien ou même que si nous essayons de réparer les pots cassés, la situation serait très différente.

[Text]

**Senator Flynn:** We should not lose sight of the fact that in principle they are in favour of separation.

**Hon. Mr. Dubé:** We were, Senator Flynn, but not in the way it is set out in this bill.

**Senator Flynn:** We are trying to improve on that.

**Hon. Mr. Dubé:** There has always been the accountability of the RCMP. It is only lately that there has been a lot of scrutiny of the operations of the RCMP. It has never been done before.

**Le président:** Monsieur Dubé, merci infiniment.

**L'honorable M. Dubé:** Je désire remercier le comité et dire que nous sommes intéressés et non seulement en ce qui concerne les écrits. Nous sommes très sincèrement intéressés et je suis certain que vous obtiendrez la coopération de toutes les provinces et de tous les groupes. Comme monsieur Kaplan a dit, c'est une loi qui nécessite l'appui de la population. Présentement je sais qu'il y a dix provinces et plusieurs organismes qui ne sont pas d'accord avec le projet de loi. Les discussions que vous avez eues jusqu'à maintenant démontrent qu'une étude importante devrait être entreprise afin d'arriver à un consensus pour un projet de loi qui va vraiment contribuer à la sécurité nationale et garder l'équilibre de la protection des citoyens canadiens.

**Le sénateur Flynn:** Nous allons faire notre possible.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, je désire également exprimer mes remerciements au Procureur général qui a précisé certains points qui, pour moi, sont très importants.

**L'honorable M. Dubé:** Merci, sénateurs.

**The Chairman:** The committee stands adjourned until tomorrow morning at 9.30.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Il ne faudrait pas perdre de vue le fait qu'ils sont en principe en faveur de la séparation.

**L'honorable M. Dubé:** Nous l'étions, sénateur Flynn, mais pas de la façon prévue dans le projet de loi.

**Le sénateur Flynn:** Nous essayons de l'améliorer.

**L'honorable M. Dubé:** La GRC a toujours eu des comptes à rendre. Il y a peu de temps que l'on examine à fond les opérations de la GRC. Cela n'avait jamais été fait auparavant.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Dubé.

**Hon. Mr. Dubé:** I would like to thank the committee and I would like to add that we are interested, and not only as far as documentation is concerned. We are interested very sincerely and I am sure that you will secure the co-operation of all the provinces and groups. As Mr. Kaplan said, this legislation requires the support of the people. Presently, I know for a fact that ten provinces and several organizations are not in agreement with the bill. The discussions you have held until now demonstrate that a major study should be undertaken in order to secure a consensus on a bill which will really contribute to national security and maintain the balanced protection of the Canadian citizens.

**Senator Flynn:** We will do our best.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, I would also like to thank the Attorney Gen who has clarified certain points which are very important to me.

**Hon. Mr. Dubé:** Thank you, senator.

**Le président:** La séance est levée jusqu'à demain matin à 9 h 30.

La séance est levée.



## APPENDIX "4-A"

NOTES FOR A  
SUBMISSION

BY

THE HONOURABLE R. ROY McMURTRY  
ATTORNEY GENERAL FOR ONTARIO

TO

SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE  
ON THE CANADIAN SECURITY  
INTELLIGENCE SERVICE

OTTAWA

AUGUST 23, 1983

10:00 a.m.

Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the opportunity to appear before you in this important legislative forum to bring to your attention the serious concerns raised by the proposed Canadian Security Intelligence Service (C.S.I.S.) legislation. Although I am speaking as Attorney General for Ontario, most of what I have to say also reflects the concerns of my colleagues in the other nine provinces and the territories.

Fundamentally, I believe that the legislation is very seriously flawed to the point that it needs a complete re-thinking.

I propose today to set out for the Committee a wide range of legal concerns having to do with this legislation.

Let me stress at the outset that I recognize the need for an effective security service. A number of studies over the years including the Mackenzie Commission Report and the McDonald Commission Report, have also shown that necessity. The trials which took place in Ontario courts after the Gouzenko revelations produced, in the late 1940s, evidence that there were serious matters that needed to be addressed by an effective security service.

The Commission of Inquiry conducted by the Honourable Dalton Wells, the late Chief Justice of the High Court for Ontario, into the Soviet Espionage Activities of Victor George Spence, the Vancouver postal worker, emphasized the same need. Portions of the testimony in that inquiry of Assistant Commissioner Kelly, as he then was, were made public. One cannot read that Report and Mr. Kelly's testimony without realizing that there are threats that do need to be addressed.

We recognize the need for effective machinery and power to ensure national security. We are not complacent about the issue. Throughout our considerations of this Bill, I and my fellow Attorneys General have been very careful to stress our support for the concept of an effective security force.

Cette unanimité tout de même chez les responsables de l'administration de la justice dans chaque province de notre pays reflète non pas une simple partisanerie politique mais

## APPENDICE «4-A»

NOTES POUR UN  
MÉMOIREDE L'HONORABLE R. ROY McMURTRY  
PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO

AU

COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT  
SUR LE SERVICE CANADIEN  
DU RENSEIGNEMENT  
DE SÉCURITÉ

OTTAWA

LE 23 AOÛT 1983

10 h

Merci, monsieur le président. Je suis sensible à l'honneur de paraître devant ce comité législatif important pour porter à votre attention les graves préoccupations que soulève le projet de loi en vue d'un Service canadien du renseignement de sécurité. Bien que je m'adresse à vous en qualité de procureur général de l'Ontario, ce que j'ai à dire représente les soucis de mes collègues des neuf autres provinces et des territoires.

Je crois que le projet de loi est si défectueux qu'on devra le repenser dans sa totalité.

Je propose de vous présenter aujourd'hui une vaste gamme de préoccupations d'ordre juridique au sujet de cette loi.

Permettez-moi au tout début de souligner que je reconnais le besoin d'un service de sécurité efficace. Un certain nombre d'études qui ont été effectuées au cours des années, y compris le rapport de la Commission Mackenzie et le rapport de la Commission McDonald ont mis l'accent sur ce besoin. Les procès qui ont eu lieu en Ontario à la suite des révélations de Gouzenko ont démontré, vers la fin des années 1940, que certains problèmes sérieux doivent être réglés par l'intermédiaire d'un service de sécurité efficace.

La commission d'enquête tenue par l'honorable Dalton Wells, l'ancien juge en chef de la Cour suprême de l'Ontario, au sujet des actes d'espionnage de Victor George Spence, le postier de Vancouver, a souligné le même besoin. On a publié une partie du témoignage fourni à cette enquête par le commissaire adjoint Kelly. On ne saurait lire le rapport et le témoignage de M. Kelly sans se rendre compte qu'il faut s'attaquer à certaines menaces qui se présentent.

Nous acceptons le besoin d'un dispositif et d'un pouvoir efficaces en vue de garantir la sécurité nationale. Nous comprenons ce besoin. En étudiant le projet de loi, mes collègues, les procureurs généraux et moi, nous avons voulu mettre l'accent sur l'appui que nous donnons au concept d'un organisme de sécurité efficace.

This unanimity among those responsible for the administration of justice in each province of our country reflects, instead

plutôt une très grave préoccupation quant au respect de ces libertés fondamentales qui sont la marque de notre pays.

Plutôt que le résultat d'une réaction spontanée, cette préoccupation est suscitée par une étude détaillée du projet de loi. Les commentaires que j'ai l'honneur de vous présenter s'inspirent d'un ferme désir qu'un texte refait et efficace vienne remplacer cette législation déficiente.

Nul ne devrait s'étonner de la véhémence de mes commentaires ainsi que de ceux de mes collègues procureurs généraux. Nous avons à cœur de préserver l'intégrité de la justice et des droits que nous sommes chargés d'administrer et de défendre.

The Bill is unique to the extent that it has created widespread concern and opposition right across the country, from such diverse groups as Provincial Attorneys General, civil libertarians, journalists and scholars.

Committee members will recall the detailed assessment of this legislation prepared by Peter H. Russell of the Department of Political Science at the University of Toronto. He refers to the McDonald Commission Report and points out the danger of creating a security and intelligence monolith in a democratic state. Referring to the bias in the drafting of the statute, Professor Russell says:

"The bias in drafting Bill C-157 seems to be strongly towards ensuring there are no undesirable gaps in the new agency's mandate, rather than ensuring that our citizens are protected from excessive snooping into their political activities. This, I think, is the wrong bias and gives the wrong signal to the new agency."

Similar concerns have been voiced by others throughout the land. The concern cuts across geographic, economic, business, professional and political lines.

For example, an article by Catherine Kentridge in the August 6th edition of the *Financial Post*, which is hardly known for taking radical positions, said of the Bill:

"The sections generally considered by prominent lawyers and academics as most likely to have implications for the business world are section 2, the definition section, and section 18 which deals with the collection of intelligence and information on certain matters.

The consensus is that both sections, and the Bill as a whole, were expertly and deliberately drafted as broadly and vaguely as possible to give maximum powers to the CSIS."

Mr. Chairman, while I will during my comments make a number of suggestions in areas where the approach of the Federal government towards this issue as reflected in the legislation could be improved, the Bill is so fundamentally flawed that it cannot simply be patched up with a few amendments. There is much serious re-drafting to be done at the very least.

Mr. Chairman, following on these general observations, I have seven points to list and then expand upon:

of partisanship, a great concern for the respect of these fundamental liberties which are the mark of our country.

Rather than being a spontaneous reaction, this concern is brought about by a detailed study of the bill. The comments which I am honoured to submit to you flow from a sincere wish that a bill well thought out and effective may replace this flawed legislation.

No one should be surprised at the forcefulness of my comments and those of my fellow attorneys general. We want to preserve the integrity of the system of justice and of the right which we are tasked to administer and defend.

Le projet de loi est unique en ce sens qu'il provoque des soucis et de l'opposition par tout le pays, et de groupes aussi différents que les procureurs généraux provinciaux, les défenseurs des libertés civiques, les journalistes et les universitaires.

Les membres du comité se souviendront de l'évaluation approfondie qui a été faite du projet de loi par Peter H. Russell, du département des sciences politiques de l'Université de Toronto. Il mentionne le rapport de la Commission McDonald et souligne le danger qui existe de constituer un monolithe dans une démocratie. Se rapportant au préjugé qui existe dans la façon dont on a rédigé le projet de loi, le professeur Russell déclare:

«Le préjugé qui paraît dans le texte du projet de loi C-157 semble découler du désir de ne pas créer de lacunes dans le mandat du nouvel organisme, plutôt que de chercher à garantir que les citoyens soient protégés contre des mesures excessives de surveillance de leurs activités politiques. C'est là une orientation malsaine qui peut fausser le concept du nouvel organisme».

D'autres ont formulé des préoccupations semblables dans tout le pays. Ce souci se manifeste dans tous les niveaux des milieux économiques, industriels, professionnels et politiques.

Un article de Catherine Kentridge, par exemple, a paru dans le numéro du 6 août du *Financial Post* qu'on ne saurait considérer comme radical et dit:

«Les articles qui semblent avoir le plus de conséquences pour le monde des affaires, selon les avocats et universitaires importants, sont l'article 2, qui parle des définitions et l'article 18 qui traite de la collecte des renseignements au sujet de certains sujets.

L'unanimité se fait sur le point que les deux articles, et le projet de loi dans son ensemble, ont été rédigés avec beaucoup de sagacité de façon à donner, de la façon la plus générale et vague, le plus de pouvoirs possibles au SCRS.»

Monsieur le président, je vais vous présenter une série de recommandations dans les domaines où l'on pourrait améliorer la politique du gouvernement fédéral que reflète ce projet de loi. Mais je dois dire que le projet de loi est si essentiellement défectueux qu'on ne saurait y remédier seulement en y apportant des modifications. Il faudra repenser sérieusement une grande partie du projet de loi.

Monsieur le président, maintenant que j'ai formulé des observations de caractère général, je voudrais énumérer sept points sur lesquels je voudrais m'étendre:



(1) the vague and dangerously expansive definition of what constitutes a threat to national security and the unjustifiably wide and virtually limitless mandate of the proposed agency;

(2) the extraordinary powers of the proposed agency and the lack of ordinary criminal justice safeguards associated with those powers;

(3) the lack of effective accountability;

(4) the excessive secrecy provisions;

(5) the confusing and dangerous provision relating to the ability of members of the service to break the law;

(6) the interference with the constitutional duties of the province with respect to the administration of justice;

(7) the separation of the service from the R.C.M.P. and, finally, concerns about the Charter of Rights and Freedoms in this regard.

As I said at the outset, Mr. Chairman, I have no quarrel with the fact that our country needs a national security agency.

The question is what is the precise manner in which our law needs to be changed to meet threats to its security. One of Canada's most distinguished jurists once said about changes in the law that the onus is on those who seek change to establish the superiority of the innovation that they would substitute for the existing law. The nub of the question, as Senator Frith pointed out earlier in these hearings, is that the Federal government is here to convince this Committee that we need something different from what we have now.

At every step in our analysis of these proposals we therefore must ask ourselves whether a specific proposal is necessary. We should ask ourselves whether it could be achieved by relatively minor adjustments to existing legislation such as the Criminal Code and the Official Secrets Act. There may well be ways in which the powers in the Code and the powers in the Official Secrets Act should be widened.

But where is the evidence to support the creation of a completely new organization with an unlimited mandate?

The potential dangers inherent in legislation dealing with national security, even under more precise legislation as contained in the Official Secrets Act, come into sharp focus in the case of *R. v. Toronto Sun Publishing Limited* (1979), 47 C.C.C. (2d) 535. The R.C.M.P. had prepared a pamphlet on the Canadian related activities of the Russian Intelligence Service and had adopted the administrative practice of stamping it 'top secret' and 'for Canadian eyes only'. Some 67 copies had been distributed within government. Information in the pamphlet had been disclosed on national television and by members of Parliament in the House of Commons and recorded in Hansard. Yet the Federal government, for some reason, singled out the *Toronto Sun* for prosecution under the Official Secrets Act for publishing portions of that document which were, in the words of the court, "shop-worn". The document was in fact no longer secret and was in the public domain. The government during the prosecution sought to invoke secrecy in respect of over 16,000 documents, some of which were sought by the defence in order to establish that the charge was

1) la définition très vague et très large de ce qui constitue une menace envers la sécurité nationale et le mandat dont on ne saurait justifier les cadres presque infinis;

2) les pouvoirs extraordinaires qu'on veut accorder à l'organisme proposé et l'absence des garanties de la justice criminelle qu'on lie ordinairement à ces pouvoirs;

3) l'absence de toute imputabilité effective;

4) la présence de dispositions sur le secret excessives;

5) la disposition confuse et dangereuse ayant trait à l'habileté des membres du service à enfreindre la loi;

6) l'intervention auprès des pouvoirs constitutionnels des provinces dans le domaine de l'administration de la justice;

7) la séparation du service de la GRC et enfin, le respect de la Charte des droits et des libertés.

Comme j'ai dit au début, monsieur le président, je ne dispute aucunement le besoin d'un organisme national de sécurité dans notre pays.

Il faut cependant établir précisément comment on doit modifier nos lois de façon à faire face aux menaces qui pèsent sur nous. L'un des juges les plus distingués du Canada a déclaré qu'il incombe à celui qui veut modifier la loi d'établir la supériorité de l'innovation par laquelle il voudrait remplacer la loi. Comme le sénateur Frith l'a souligné plus tôt, la question est de savoir si le gouvernement fédéral veut convaincre le Comité du besoin d'une loi différente de celle que nous possédons actuellement.

A tous les stades de l'analyse que nous effectuons des propositions, nous devons nous demander si une proposition particulière est nécessaire. Nous devons nous demander si l'objectif peut être réalisé grâce à des modifications légères de la loi actuelle comme le Code criminel et la Loi sur les secrets officiels. On pourrait sans doute trouver des moyens d'élargir les pouvoirs que stipulent le Code et la Loi sur les secrets officiels.

Mais comment peut-on justifier la création d'un nouvel organisme doté d'un mandat sans limite?

La cause *R v Toronto Sun Publishing Limited* (1979), 47 CCC (2e) 535 a mis l'accent sur les dangers qui existent dans l'élaboration d'une loi au sujet de la sécurité nationale, même dans les termes précis de la Loi sur les secrets officiels. La GRC avait produit une brochure sur les activités canadiennes du service de renseignements de l'URSS et avait adopté la pratique de mettre sur chaque brochure l'inscription «secret» et «pour les yeux canadiens seulement». Elle en a distribué environ 67 exemplaires au sein du gouvernement. Les renseignements renfermés dans le livret avaient été divulgués à la télévision nationale et par les députés à la Chambre des communes, ce que le Hansard a retenu. Le gouvernement fédéral, cependant, pour une raison quelconque, avait décidé de poursuivre le *Toronto Sun* en vertu de la Loi sur les secrets officiels pour avoir publié des parties du document qui, de l'avis du tribunal, étaient déjà «désuètes». Le document, de fait, n'était plus secret et appartenait dès lors au public. Durant la poursuite, le gouvernement a tenté d'invoquer les motifs du secret en rapport avec plus de 16,000 documents,

unfounded. The government prosecution was unsuccessful and the learned Judge, in discharging the accused, said:

"Since the Official Secrets Act is a restricting statute, and seeks to curb a basic freedom such as freedom of speech and the press, it should be given strict interpretation... The statute must, in clear and unambiguous language, articulate the restriction that intends to impose upon a citizen."

That case leaves us with three messages. The first is that one cannot always count on common sense to prevail in the application by the Federal government of legislation relating to national security. Secondly, it is critically important that any legislation of that nature be so precise that there is no room for misunderstanding about the scope or the method of application of the extraordinary powers given to the authorities. Thirdly, and most important, governments and officials cannot be given a carte blanche to interpret their own powers. Fortunately, our courts in that case prevented the excesses of the Federal government. It is also critically important therefore that the regular and open processes of our ordinary criminal justice system be maintained to the fullest extent possible, having regard to the subject matter.

As we go through this legislation, the question will arise constantly as to whose interpretation is correct. The Federal government will tell us what they intended. Others will say that the Bill, as drafted, goes much further than the intention explained to you by the Federal Ministers or officials.

However it is, of course, not Mr. Kaplan's intention or Mr. Finn's intention that governs but what the legislation actually states. And even more importantly, it is the potential interpretation by agents of the service which must be of concern.

A most difficult aspect of this legislation is that, unlike most criminal legislation or legislation dealing with extraordinary powers, it will not likely be tested in the courts. Most of the activities of the force will take place in secret and there will be very little, if any, opportunity to test and interpret, in a court of law, the true legal effect of the sections. This will make the service in most instances the final arbiter or judge of its own jurisdiction and powers.

It is therefore not enough for the Solicitor General for Canada to assure us that he and his draftsmen are satisfied that the legislation would bear a certain interpretation. It will not ordinarily be the Solicitor General or his draftsmen who will be deciding whether to tap someone's phone or break into their home. The whole point is that there should be little room for dispute or misunderstanding. The Bill should be so precise that there be no real doubt or argument about the legal powers of the service.

Mr. Chairman, at this point I would like to remind the Committee that terrorism, sabotage, espionage in the sense of disclosure of military or scientific information to foreign states which may be prejudicial to the safety or defence of Canada are serious offences under the Criminal Code of Canada. Many of them are now punishable by imprisonment for life. There are further provisions of the Official Secrets Act, to say nothing of the War Measures Act, designed to guard against the same dangers. The provisions of the Code and the Official Secrets Act also provide a wide array of powers including

dont certains la défense voulait utiliser pour établir que l'accusation était sans fondement. Le gouvernement a échoué dans la poursuite; le juge a déclaré en libérant l'inculpé:

«Puisque la Loi sur les secrets officiels est une loi restrictive et cherche à saper une liberté fondamentale comme la liberté de la presse et de la parole, on doit lui accorder l'interprétation la plus stricte... La loi doit, dans un langage clair et non équivoque, formuler la restriction qu'elle veut imposer à un citoyen.»

Cette cause nous transmet trois messages. Le premier est qu'on ne peut toujours s'attendre que le gouvernement fédéral use de bon sens en rédigeant une loi se rapportant à la sécurité nationale. Deuxièmement, il est essentiel que toute loi de cette nature soit si précise qu'on ne puisse interpréter fautivement la portée ou la méthode d'application des pouvoirs extraordinaires qui sont confiés aux autorités. Troisièmement, on ne peut donner au gouvernement et aux fonctionnaires carte blanche pour interpréter leurs propres pouvoirs. Dans la cause dont je viens de parler, le tribunal a empêché les excès du gouvernement fédéral. Il est donc aussi important de veiller à ce qu'on maintienne le plus possible, eu égard au sujet, les procédés ordinaires et ouverts de notre régime de justice criminelle.

En examinant le projet de loi, on se demande constamment quelle interprétation est la bonne. Le gouvernement fédéral nous dit son intention. D'autres déclarent que le projet de loi, dans son état actuel, va au-delà de l'intention formulée par les ministres ou les fonctionnaires fédéraux.

Ce ne sont cependant pas les intentions de M. Kaplan ni celles de M. Finn, qui comptent mais ce que la loi affirme effectivement. Et, de plus, on doit se préoccuper de l'interprétation que les agents du service peuvent lui donner.

L'un des aspects du projet de loi qui causent des difficultés est le fait que, contrairement au droit criminel ou aux lois qui traitent de pouvoirs extraordinaires, ce projet de loi ne sera pas éprouvé au tribunal. La plupart des activités de l'organisme se déroulent dans le secret; on ne pourra que rarement mettre à l'épreuve, auprès d'un tribunal, les effets juridiques des articles de la loi. Le service sera donc dans la plupart des cas le juge et l'arbitre de son propre ressort et de ses propres pouvoirs.

Il ne suffit donc pas que le solliciteur général nous assure que ses fonctionnaires et lui estiment que la loi sera interprétée avec précision. Le solliciteur général et ses fonctionnaires ne seront pas ceux qui, ordinairement, décideront de prendre l'écoute du téléphone de quelqu'un ou de pénétrer dans son logis. L'essentiel, c'est qu'il n'y ait pas d'occasion de malentendu ou de différend. Le projet de loi doit être si précis qu'on ne saurait disputer les pouvoirs juridiques du service.

Monsieur le président, je veux rappeler au Comité que les actes de terrorisme, de sabotage et d'espionnage qui donnent lieu à la divulgation de renseignements de caractère militaire ou scientifique à des états étrangers sont des infractions graves en vertu du Code criminel du Canada si cette divulgation porte préjudice à la sécurité ou à la défense du Canada. Certaines de ces violations sont passibles d'emprisonnement à vie. D'autres dispositions de la Loi sur les secrets officiels, sans parler de la Loi sur les mesures de guerre, sont conçues de façon à nous prévenir contre certains dangers. Les dispositions du Code



arrests, searches and wiretaps designed to give enforcement officials the powers they need to deal with any such threat against the security of Canada.

If these existing powers are not in fact adequate, then the Solicitor General should tell us why. Should he not be simply considering amendments to the Code or to the Official Secrets Act to provide whatever specific additional powers are necessary?

What we deplore is the proposal to set up a totally new organization with extraordinary legal powers and a mandate that is defined in such a vague and flabby manner as to be limitless, when the ordinary law of the land could be sufficient.

Mr. Chairman, having explored the matter and scope of powers, let me move now to the issue of definitions in the Bill.

The definition of "a threat to national security" is one of the most dangerous features. It is the definition of "threat to national security" in section 2 which, through section 14(1) triggers the extraordinary powers set out in Part II of the Act, particularly sections 22 to 24 inclusive.

The definitions of threat to national security are in many ways the key to the excessive powers of the security service and the overreach of the Bill as a whole. The section is critical because it defines a scope of the agency's mandate. It is the legal gateway to the extraordinary powers provided under the Act.

#### *Sub-Paragraph (a)*

Consider Part (a) of the definition:

"Espionage or sabotage against Canada or any state allied or associated with Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage."

What is meant by the phrase "any state allied or associated with Canada"? This expression, which is repeated in the next subsection, has no concrete meaning. It is phrased widely enough to include every single member of the United Nations and would include such repressive governments as that of the Soviet Union and South Africa, to name only two.

Everyone would agree that espionage or sabotage directed against Canada is a threat to the security of Canada. But this Bill makes it a threat to the security of Canada to spy on the Soviet Union and that is a somewhat ludicrous proposition.

This provision, like the following provision, is objectionable because it treats activities directed against totalitarian countries exactly the same way as it treats activities directed against Canada. Far too much has been swept into the net of the security force by this phrase. There are important distinctions to be drawn between activities concerning Canada and its close allies on the one hand, and activities affecting unfriendly and undemocratic regimes on the other. As a result, Canadians who help Blacks in South Africa get information about the economic affairs of that country are deemed to be as much a threat to Canada as persons planning to bomb a Canadian Forces base here at home. This provision places activities

criminel et la Loi sur les secrets officiels stipulent une vaste gamme de pouvoirs, comme les pouvoirs d'arrestation, de perquisition et de surveillance électronique, qui donnent aux préposés du maintien de l'ordre l'autorité nécessaire pour pouvoir parer à ces menaces envers la sécurité du Canada.

Si les pouvoirs actuels ne sont pas suffisants, le solliciteur général devrait nous en donner la raison. Ne pourrait-il pas simplement envisager des modifications au Code ou à la Loi sur les secrets officiels de façon à autoriser les pouvoirs supplémentaires qui peuvent devenir nécessaires?

Nous regrettons que la proposition veuille établir un organisme complètement nouveau. Voilà des pouvoirs juridiques extraordinaires et un mandat qui est défini d'une façon si vague et imprécise qu'il semble sans limite, quand la loi du pays peut suffire.

Monsieur le président, ayant mentionné la portée des pouvoirs, permettez-moi d'aborder la question des définitions contenues dans le projet de loi.

L'une des particularités du projet de loi dangereuses est la définition «des menaces envers la sécurité nationale» de l'article 2 qui, par le truchement de l'article 14(1), déclenche les pouvoirs extraordinaires prévus dans la partie II du projet de loi, et notamment les articles 22 à 24 inclusivement.

La définition de la menace envers la sécurité nationale est la clé des pouvoirs excessifs qui sont accordés au service de sécurité et aussi de la façon dont le projet de loi va trop loin. L'article est important parce qu'il définit la portée du mandat de l'organisme. C'est l'autorité juridique qui donne lieu aux pouvoirs extraordinaires stipulés dans le projet de loi.

#### *Alinéa(a)*

Examinons la partie (a) de la définition:

«l'espionnage et le sabotage contre le Canada ou un État allié ou associé avec lui et les activités qui visent à les favoriser».

Que signifie-t-on par les mots «ou un État allié ou associé du Canada»? L'expression, qui est répétée dans le paragraphe suivant, n'a aucun sens concret. Cette expression peut comprendre tous les membres des Nations unies et comprend des gouvernements répressifs comme celui de l'Union soviétique ou de l'Afrique du Sud, pour n'en nommer que deux.

Nous sommes tous d'accord que l'espionnage ou le sabotage contre le Canada sont des menaces envers la sécurité du Canada. Mais le projet de loi fait de sorte que l'espionnage contre l'Union soviétique est une menace envers la sécurité du Canada, ce qui est ridicule.

Cette disposition, comme la suivante, est inadmissible parce qu'elle traite les activités touchant une puissance totalitaire de la même façon que les activités touchant le Canada. On a trop mis dans le filet de la sécurité dans cette phrase. Il faut faire la distinction entre les activités touchant le Canada et ses alliés, d'un côté, et les activités touchant des régimes non démocratiques et hostiles de l'autre côté. Les Canadiens qui aident les Noirs de l'Afrique du Sud à obtenir des renseignements sur les affaires économiques de ce pays seraient autant une menace envers le Canada que des personnes qui voudraient disposer une matière explosive dans une base des forces armées du Canada dans le pays. Cette disposition met les activités tou-

directed against a close ally like the United States on exactly the same plane as activities directed against the government of Albania.

Under this provision, Canadian citizens endeavouring to gather information to assist Solidarity in Poland, the opposition in Afghanistan, or Blacks in South Africa could well find themselves subject to intrusive surveillance.

It is interesting that these particularly objectionable and dangerous words, "or any state allied or associated with Canada" do not appear in the present Official Secrets Act, the memorandum of March 27, 1975 approved by the Federal Cabinet in relation to the activities of the security service, or the McDonald Commission.

#### *Sub-Paragraph (b)*

The same dangers flow from this subsection although it is even more vaguely and flabbily defined. It defines, as a "threat to the security of Canada":

"Foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada or any state, allied or associated with Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person."

This must be one of the most glaring examples of vague or imprecise drafting that this country has ever seen.

The phrase "foreign influenced activities" could encompass every activity which in any way responds to an idea or value originating outside Canada. The words "clandestine or deceptive or involve a threat to any person" are similarly vague. It does not specify a threat of physical harm or injury to any person. The phrase "detrimental to the interests of Canada" and "or involve a threat to any person" could well be interpreted as economic competition.

The phrase "detrimental to the interest of any state associated with Canada" is even more troublesome, since it could define activities in aid of the rebels of Afghanistan or in opposition to the use of torture in Argentina as a threat to the security of Canada. Surely we should be looking to impose some higher threshold test in merely the self-defined interest of each and every country in the world. Finally, it is certainly open to question whether the term "deceptive" is an appropriate triggering term for the powers of the statute.

There are undoubtedly ways in which an experienced draftsman can accurately capture with precision the concept of activities by or on behalf of a hostile foreign state that are detrimental to the security of Canada. The proponents of this Bill have clearly avoided the challenge.

If "interest" is intended to mean "national security interest" then the statute should say so. And even then it would need some further clarification. The explanatory notes provided by the Solicitor General's Department suggest the rationale of this provision as follows:

"For example, hostile foreign powers may attempt to infiltrate government departments or exert pressure on public officials. In many cases foreign agents interfere

chant un allié comme les États-Unis sur le même pied que les activités touchant le gouvernement de l'Albanie.

Selon cette disposition, les citoyens canadiens qui cherchent à obtenir des renseignements pour aider la cause de Solidarité en Pologne ou l'opposition en Afghanistan ou les Noirs de l'Afrique du Sud seraient ainsi sujets à la surveillance intrusive.

Il est intéressant de constater que ces mots inadmissibles et dangereux «ou un État allié ou associé» ne paraissent pas dans la Loi sur les secrets officiels, ni dans le mémoire approuvé le 27 mars 1975 par le Cabinet fédéral en rapport avec les activités du service de sécurité ni dans le rapport de la Commission McDonald.

#### *Alinéa (b)*

On constate les mêmes dangers dans cet alinéa, bien que les dangers soient définis encore plus vaguement. Il définit «menaces envers la sécurité du Canada»:

«les activités d'origine étrangère qui touchent le Canada ou qui s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts ou à ceux des États alliés ou associés avec lui, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers qui que ce soit.»

Voilà l'un des exemples les plus frappants d'un texte vague et imprécis.

L'expression «activités d'origine étrangère» pourrait comprendre toute les activités qui d'une façon ou d'une autre, font état d'un concept ou d'un principe qui provient de l'extérieur du Canada. Les mots «clandestine ou trompeuse qui comportent des menaces envers qui que ce soit» sont aussi vagues. Ils ne précisent pas s'il y a menace de blessures corporelles ou de tort à qui que ce soit. Les mots «préjudiciables aux intérêts du Canada» et «qui comportent des menaces à qui que ce soit» pourraient s'appliquer à la concurrence économique.

L'expression «préjudiciables aux intérêts des États alliés ou associés au Canada» pourrait présenter des dangers puisqu'elle pourrait définir les activités visant à venir en aide aux rebelles de l'Afghanistan ou à s'opposer à l'usage de la torture en Argentine comme étant une menace envers la sécurité du Canada. Nous devrions sûrement chercher un critère plus élevé en déterminant l'intérêt précis de chaque pays du monde. On peut aussi mettre en doute qu'on emprunte le mot juste quand on utilise «de nature trompeuse» pour invoquer les pouvoirs de la loi.

Il existe sans doute des façons dont un rédacteur habile pourrait établir, avec précision, le concept des activités qui, au nom d'un état étranger hostile, seraient préjudiciables à la sécurité du Canada. Les défenseurs du projet de loi ont, de toute évidence, refusé de relever le défi.

Si les «intérêts» veulent dire «les intérêts de la sécurité nationale», la loi devrait le préciser. Même alors, il faudrait des éclaircissements. Les notes explicatives du ministère du solliciteur général expliquent la philosophie qui inspire cette disposition comme il suit:

«Par exemple, des puissances étrangères hostiles peuvent tenter une infiltration des ministères gouvernementaux ou exercer des pressions sur des dignitaires. Dans bien des



with the affairs of ethnic communities within Canada for example, by threatening Canadians who have relatives abroad. Clandestine attempts at interference, or those carried out deceptively or involving personal threats such as coercion or blackmail, constitute threats to the security of Canada."

This may be very true but it is also very true that the present provisions of the Criminal Code and the Official Secrets Act should be quite adequate to meet this kind of criminal activity. Blackmail is a criminal offence. Extortion is a criminal offence. The corruption or bribery of, or attempts to counsel or procure breach of trust by public officials are serious offences under the Criminal Code of Canada. The Official Secrets Act provides powers and penalties with respect to the improper release of security information by public officials and attempts to induce the same.

Again, I repeat that the proponents of this Bill have produced no evidence that the existing provisions of the Criminal Code and the Official Secrets Act are inadequate to meet any threats to the security of Canada.

#### *Sub-Paragraph (c)*

The provisions of (c) of the definition raise the problem that they treat unequal activities equally. Activities directed towards the use of violence to overthrow the government of Canada are treated identically to the admittedly controversial decision of the National Council of Churches to make a financial contribution to an African liberation group apparently associated with military activity in Africa.

I would also point out that this provision goes much further than the McDonald Commission recommendation which suggested the following definition:

"Political violence and terrorism, meaning activities in Canada directed towards or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective in Canada or in a foreign country."

The definition proposed by the McDonald Commission is much more clear and sharply defined although it could be improved to make it clear that the activities referred to are activities in the nature of political violence and terrorism.

#### *Sub-Paragraph (d)*

The definition in (d) is unnecessarily wide. It provides as follows:

"(d) Activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada."

How far does this go? It obviously goes a great deal further than the present definition of subversive activity in section 16(3)(c) of the Official Secrets Act which refers to:

cas, les agents étrangers s'immiscent dans les affaires des communautés ethniques du Canada, par exemple en adressant des menaces aux Canadiens qui ont de la famille à l'étranger. Les tentatives clandestines d'ingérence, menées de façon trompeuse ou comportant des menaces personnelles comme la coercion ou le chantage, constituent des menaces envers la sécurité du Canada.»

Tout ceci peut être très vrai, mais il est aussi vrai que les dispositions actuelles du Code criminel et de la Loi sur les secrets officiels doivent pouvoir enrayer ce genre d'activité criminelle. Le chantage est une infraction à la loi. L'extortion est une infraction criminelle. La corruption et la tentative de conseiller ou d'aider l'abus de confiance de la part des fonctionnaires publics sont des infractions graves en vertu du Code criminel du Canada. La loi sur les secrets officiels stipule des pouvoirs et des peines et ce qui a trait à la divulgation interdite de renseignements sécuritaires par des fonctionnaires et aux tentatives de ce faire.

Je répète que les défenseurs du projet de loi ne peuvent produire aucune preuve que les dispositions actuelles du Code criminel ou de la Loi sur les secrets officiels sont insuffisantes pour traiter des menaces envers la sécurité du Canada.

#### *Alinéa (c)*

Les dispositions de l'alinéa (c) de la définition soulèvent le problème du traitement égal d'activités qui ne sont pas semblables. On y traite les activités qui visent à favoriser l'usage de la violence en vue de renverser le gouvernement du Canada de la même façon que la décision plutôt controversée du Conseil national des églises de fournir un apport financier à un groupe de libération africain qui est lié à une activité militaire en Afrique.

Je tiens aussi à souligner que cette disposition va plus loin que la recommandation de la Commission McDonald qui a proposé la définition suivante:

«la violence politique ou le terrorisme, c'est-à-dire des activités au Canada visant à proférer ou appuyer des menaces, ou à poser ou appuyer des actes graves de violence contre des personnes ou des biens en vue d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un pays étranger.»

La définition proposée par la Commission McDonald est beaucoup plus claire et mieux définie, bien qu'on puisse l'améliorer pour déterminer que les activités dont on parle sont les activités de la nature de la violence politique et du terrorisme.

#### *Alinéa (d)*

La définition de l'alinéa (d) est trop large. Elle englobe:

«(d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement.»

Jusqu'où cette définition va-t-elle? Elle va bien au-delà de la définition actuelle de l'article 16(3)(c) de la Loi sur les secrets officiels qui parle:

“(c) Activities directed toward accomplishing governmental change within Canada or elsewhere by force or violence or any criminal means.”

The government has advanced no basis for targetting people who seek to achieve governmental change without force or violence.

I would stress here the departure from the McDonald Commission recommendations noted by Professor Russell:

“The Commission recommended that the fourth category, subversion, should be confined to what it termed ‘revolutionary subversion, meaning activities directed towards or intended ultimately to lead to the destruction of the democratic system of government in Canada’. (Ibid. 441.) The definition in the proposed legislation discards the limiting qualification of ‘revolutionary’ subversion and replaces the Commission’s definition with the following: ‘activities directed towards undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the constitutionally established system of government in Canada’. (Section 2.) The key change here is the reference to ‘the constitutionally established system of government in Canada’ instead of the ‘democratic system’. This appears to bring under the scope of security intelligence surveillance, groups that are committed to the liberal democratic process but wish to bring about by peaceful, lawful means (note that the stipulation that the acts of targeted groups must be unlawful applies only to ‘undermining’ activities) changes in Canada’s constitutional structure such as re-structuring of the federal system or the separation of a province. It should also be noted that the government has not accepted the Commission’s recommendation that the security agency be permitted to use only non-intrusive techniques to collect information about groups whose known or suspected activities are confined to the subversive category. (Commission Report: 442).”

Senator Godfrey in your earlier hearings asked whether that definition could make it illegal to have a separatist party in Quebec because of the words “directed toward or intended ultimately to aid to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada”. Mr. Finn admitted that as a possibility “in theory”.

But it is not a question of theory at all. It is what the plain words of the section say. It may not be an interpretation that you or I could apply if we were directing the activities of the agency but it is open to that interpretation. A number of people in the Province of Ontario have spent over 40 years attempting to overthrow the Government of Ontario at the polls. While I believe they are politically ill-advised, I find it astonishing that the proposed Bill would give the security service the potential power to target people who seek to change governmental change through peaceful means.

«(c) les activités qui visent à réaliser un changement du gouvernement au Canada ou ailleurs par l’usage de la force, de la violence ou de tout moyen criminel.»

Le gouvernement n’offre aucune raison de désigner, pour surveillance, des personnes qui désirent réaliser un changement de gouvernement sans user de force ou de violence.

Je veux souligner comment le projet de loi s’écarte des recommandations de la Commission McDonald, comme le souligne le professeur Russell:

«La Commission a recommandé que la catégorie quatre, la subversion, soit limitée à ce qu’on qualifie de «subversion révolutionnaire» c’est-à-dire les activités qui visent à la destruction du système de gouvernement démocratique du Canada» (Ibid. 441.) La définition du nouveau projet de loi élimine la distinction faite pour la subversion «révolutionnaire» et remplace la définition de la Commission par ce qui suit: «les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement.» (article 2). La modification principale est l’allusion au système de gouvernement constitutionnellement établi au Canada» plutôt qu’au «régime démocratique». Cette définition semble viser à placer sous la surveillance des renseignements de sécurité les groupes qui sont dévoués au processus libéral démocratique mais qui veulent susciter, par des moyens légaux et pacifiques, des changements au régime constitutionnel du Canada comme, par exemple, la réorganisation du système fédéral ou la séparation d’une province (veuillez remarquer que la stipulation concernant l’illégalité des actes des groupes à surveiller s’applique seulement aux activités qui «visent à saper le régime». On doit aussi remarquer que le gouvernement n’a pas accepté la recommandation de la Commission voulant que l’organisme de sécurité ne soit autorisé à utiliser que des techniques non intrusives en vue de la collecte de renseignements au sujet de groupes dont les activités connues ou soupçonnées sont limitées à la catégorie subversive. (Rapport de la Commission: 442).»

Lors d’une séance antérieure, le sénateur Godfrey a demandé si cette définition transformerait en un acte illégal le fait d’avoir un parti séparatiste au Québec, en raison des mots «visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement». M. Finn a avoué que c’était là une possibilité, «en théorie».

Mais il ne s’agit là aucunement de théorie. C’est ce que les mots précis de l’article disent bien. Ce n’est pas là l’interprétation que vous ou moi pourrions donner à la définition si nous dirigeons les activités de l’organisme, mais c’est une interprétation qui se justifie. Un certain nombre de personnes de la province d’Ontario essaient depuis plus de 40 ans de renverser le gouvernement de l’Ontario lors des élections. Bien que je pense que ces gens-là sont mal informés sur le plan politique, je trouve étonnant que le projet de loi tel que proposé donne au service de sécurité le pouvoir en puissance de faire des cibles de gens qui cherchent à changer le mode de gouvernement par des voies pacifiques.



The expression "overthrow the government" does not necessarily involve the use of force. I believe Senator Balfour indicated at the earlier hearings that he spent most of his adult life trying to overthrow the Government of Canada. It is the essence of our political life that people do seek to throw out or overthrow the government of the day or seek to change the very structure of our governmental institutions.

There are even people in this country who suggest that the Senate should be abolished. That would destroy an element of the constitutionally established system of government in Canada and make those critics potential targets of the proposed security service. I am sure that the results of your deliberations on this Bill will amply demonstrate that these critics are misguided. But it is hardly appropriate that the government should place before you a statute which targets them as threats to the security of Canada.

#### *Definition Unaffected By S 14(3)*

It has been suggested that the definition of "threat to national security" is somewhat clarified by the terms of section 14(3) which provides as follows:

"Nothing in this Act authorize the Service to investigate the affairs or activities of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent."

This provision in no way limits or clarifies the definitions, in section 2, of "threat to national security".

If it is intended to limit the definition of "threat to national security", the only place to do that is in the definition of threat to national security. I would have thought this to be obvious. The provisions of 14(3), although they express a nice sentiment, are not couched in such a way that they have any legal effect at all. It is important to note that although nothing in the Act authorizes the service to do those things, absolutely nothing in the Act prohibits the service from doing them. The provision is not even phrased as a prohibition.

And the provision is in any event completely circular. It refers to "lawful" advocacy, protest or dissent. But the provisions of section 2, which sweep many present forms of lawful activity into the definition of "threat to national security" would therefore appear to make these presently lawful forms of activity *prima facie* unlawful under the provisions of the new Act. To the extent that the definition in section 2 makes what would be normally considered lawful activity unlawful as "a threat to national security", the provisions of 14(3) can be of no assistance because they refer only to "lawful" activity. Section 14(3) and the definition of national security in section 2 chase each other through the statute in a perfect circle, like a snake trying to swallow his tail, and with equal success.

To sum up, the definition sections are not only sloppy, vague, and unreasonable, they are also extremely dangerous for they target, as so-called threats to national security, a vast range of lawful and legitimate activities.

L'expression «renversement du gouvernement» ne signifie pas l'usage de la force. Je crois que le sénateur Balfour a déclaré dans une séance antérieure qu'il a passé toute sa vie d'adulte à vouloir renverser le gouvernement du Canada. C'est le principe de notre vie politique que les gens cherchent à renverser ou à rejeter le gouvernement de l'époque ou veulent modifier la structure même de nos institutions gouvernementales.

Il y a même des gens au Canada qui veulent proposer l'abolition du Sénat. Une telle initiative détruirait l'un des éléments du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada et pourrait faire de sorte que ces gens soient des cibles du service de sécurité qu'on propose. Je suis certain que les constatations de vos délibérations au sujet du projet de loi démontreront amplement que ces critiques ont tort. Mais il ne convient pas que le gouvernement vous présente une loi qui ferait de ces gens des cibles et des menaces envers la sécurité du Canada.

#### *Définition non touchée par l'article 14(3)*

On propose que la définition de «menaces envers la sécurité nationale» est quelque peu éclaircie par les dispositions de l'article 14(3) qui dit:

«La présente loi n'autorise pas le Service à enquêter sur une personne ou sur un groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation de désaccord».

Cette disposition ne limite ni n'éclaircit les définitions de «menaces envers la sécurité nationale» de l'article 2.

Si l'on veut restreindre le sens de la définition de «menaces envers la sécurité nationale», on ne pourrait le faire que dans la définition d'une menace envers la sécurité nationale. J'aurais cru que cela était évident. Les dispositions de l'article 14(3) expriment un sentiment généreux, mais ne sont pas rédigées de façon à avoir un effet légal. Il est important de souligner que si rien dans la loi n'autorise le service à poser ces gestes, il n'y a rien dans la loi qui l'interdit. La disposition n'est pas même rédigée dans les termes d'une interdiction.

Et la disposition, de toutes façons, ferme le cercle. Elle mentionne la défense «légitime» d'une cause, la protestation ou la manifestation d'un désaccord. Mais les dispositions de l'article 2, qui placent un grand nombre d'activités légales actuelles dans la définition de «menaces envers la sécurité nationale» sembleraient faire de ces formes d'activités licites à l'heure actuelle des activités illégales de prime abord selon les dispositions de la nouvelle loi. Si la définition de l'article 2 transforme une activité qui est ordinairement considérée comme étant licite en une action illicite en tant que «menace envers la sécurité nationale», les dispositions de l'article 14(3) ne valent pas beaucoup, parce qu'elles mentionnent seulement les activités légitimes. L'article 14(3) et la définition de la sécurité nationale de l'article 2 forment un cercle vicieux.

En résumé, les articles qui portent sur les définitions non seulement sont vagues et déraisonnables mais elles sont extrêmement dangereuses parce qu'elles semblent désigner, à titre de menaces envers la sécurité nationale, un vaste éventail d'activités licites et légitimes.

Mr. Chairman, in terms of the functions of the agency as set out in the Bill, we have a number of concerns.

The mandate given to the security service through the definition sections in Bill C-157 is expanded by a number of other provisions of the Bill including s. 14 which provides as follows:

14. (1) The Service shall collect, by investigation or otherwise, and analyse and retain information and intelligence respecting activities that may on reasonable grounds be suspected of constituting threats to security of Canada and, in relation thereto, shall report to and advise the Government of Canada.

(2) Nothing in this Act restricts the Service from remaining informed about the political, economic and social environment within Canada and matters affecting that environment.

(3) Nothing in this Act authorizes the Service to investigate the affairs or activities of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent.

One of the most troublesome parts of the mandate is 14(2).

It is difficult to think of any activity which would not come within its language. The provision gives the force a completely unfettered right to gather information. The immediate and direct danger to democracy posed by this section is magnified by the fact that the government, after 18 months of deliberation, would make available to the agency for this function all the intrusive techniques of wiretapping and searches.

As already noted, the language of s. 14(3) provides very little, if any, effective protections. The word "solely", coupled with the vast mandate of the service, makes it possible to justify any investigation on the basis of, for example, gathering information on the political environment. As well, the words "advocacy, protest or dissent" encompass only a tiny segment of the activities which would fall within the mandate of monitoring the political, economic and social environment.

Instead of providing a narrow and uncertain check on a vague and grossly excessive mandate, the legislation governing a security service should define the mandate with care and precision. There is simply no other way to make clear to the service and to Canadians the extent to which individual privacy is to be sacrificed to security.

The McDonald Commission pointed out the danger of an overreach of security investigation. It examined in great detail the persons, events and activities that had been the object of security service investigation and inquiry. The Commission expressed concern about the relative ease with which a person ended up being considered one whose activities were the subject of the national security service interest.

The following are examples of elected officials who were found to be "fileworthy":

Monsieur le président, nous avons plusieurs préoccupations en ce qui a trait aux fonctions du service qui sont établies dans le projet de loi.

Le mandat confié au service de sécurité selon les articles du projet de loi C-157 qui traitent des définitions est élargi grâce à un certain nombre d'autres dispositions du projet de loi, y compris l'article 14 qui stipule ce qui suit:

14(1) Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, analyse et conserve les informations et renseignements sur les activités dont il existe des raisons sérieuses de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada; il en fait rapport au gouvernement du Canada et le conseille à cet égard.»

(2) La présente loi n'a pas pour effet d'empêcher le Service de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada et des événements qui peuvent influencer sur celle-ci.

(3) La présente loi n'autorise pas le Service à enquêter sur une personne ou un groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

L'un des éléments du mandat les plus troublants est celui que contient l'article 14(2)

Il est difficile de concevoir une activité qui n'entrerait pas dans le cadre de cette disposition. La disposition donne au Service le droit sans réserve de recueillir des renseignements. Le danger immédiat et direct de cet article pour la démocratie est d'autant plus grand que le gouvernement, après 18 mois de délibérations, accorde au service, aux fins de la fonction, toutes les techniques d'intrusion de l'écoute électronique et des perquisitions.

Comme nous l'avons mentionné, le texte de l'article 14(3) n'offre guère de garanties. Les mots «pour le seul motif» liés au mandat génèreux du service, soulèvent la possibilité de justifier toute enquête sous le prétexte, par exemple, de recueillir des renseignements au sujet de la conjoncture politique. Les mots «défense d'une cause, protestation ou manifestation d'un désaccord» ne comprennent qu'une petite partie des activités qui entreraient dans le cadre de la surveillance de la conjoncture politique, économique et sociale.

Au lieu d'offrir un contrôle restreint et incertain d'un mandat qui est vague et excessivement large, la loi régissant le service de sécurité devrait définir le mandat avec beaucoup de soin et de précision. Il n'existe aucun autre moyen de prouver aux Canadiens et au service que la vie privée doit passer après la sécurité.

La Commission McDonald a souligné le danger d'aller trop loin dans les enquêtes de sécurité. Elle a examiné en détail les personnes, les événements et les activités qui ont fait l'objet d'enquêtes de la part du service de sécurité. La commission s'est étonnée de la facilité avec laquelle une personne peut devenir une personne dont les activités justifient l'intérêt du service national de sécurité.

Voici des exemples de représentants élus qui ont «mérité» un dossier:



- the file was opened on an M.P. because a woman had contacted a Communist bloc embassy on behalf of the M.P. with regard to visas for constituents;
- the M. P. had declined an invitation to a Communist country's embassy cocktail party.
- the sole reason for opening a file on another M.P. was that his name appeared on a list, of "known or suspected homosexuals", prepared by another police force.

It is trite to say that much of the work of a security agency is and must of necessity be secret. It is for this reason in particular that the mandate leave as little as possible to the subjective interpretation of its staff. The McDonald Commission report provides compelling evidence that absent a clear and concise mandate, and even assuming the noblest of intentions, excesses will inevitably occur in any agency whose activities are essentially secret.

The relevant provisions of the McDonald Commission recommendations are clearly more satisfactory than section 14 above. In this regard, please note the following: (McDonald Recommendations)

4. WE RECOMMEND THAT the legislation establishing Canada's security intelligence agency contain a clause indicating that the agency's work should be limited to what is strictly necessary for the purpose of protecting the security of Canada and that the security intelligence agency should not investigate any person or group solely on the basis of that person's or group's participation in lawful advocacy, protest or dissent. (Emphasis added).

9. WE RECOMMEND THAT the statute governing the security intelligence agency require ministerial approval for full investigations, indicate the techniques of collection that may be used in a full investigation and stipulate that a full investigation be undertaken only if

(a) there is evidence that makes it reasonable to believe that an individual or group is participating in an activity which falls within categories of activities (a) to (c) identified, in the statute governing the security intelligence agency, as threats to the security of Canada; and

(b) the activity represents a present or probable threat to the security of Canada of sufficiently serious proportions to justify encroachments on individual privacy or actions which may adversely affect the exercise of human rights and fundamental freedoms as recognized and declared in Part I of the Canadian Bill of Rights; and

(c) less intrusive techniques of investigation are unlikely to succeed, or have been tried and have been found to be inadequate to produce the information needed to conclude the investigation, or the urgency of the matter makes it impractical to use other investigative techniques.

- on a constitué le dossier d'un député parce qu'une femme s'était mise en rapport, au nom du député, avec une ambassade du bloc communiste en vue d'obtenir des visas pour certains commettants;
- le député avait décliné une invitation à un cocktail donné par l'ambassade d'un pays communiste;
- le dossier a été établi uniquement parce que le nom du député figurait sur une liste d'homosexuels connus ou de personnes soupçonnées de l'être choisie par un autre corps de police.

Il est évident qu'une grande partie du travail d'un organisme de sécurité doit se faire dans le secret. C'est pour cette raison particulière que le mandat ne donne pas beaucoup de latitude au personnel d'interpréter les choses de manière subjective. La Commission McDonald a démontré d'une façon convaincante que, si le mandat n'est pas clair et précis, et même avec les intentions les plus nobles, il se produira des excès dans un organisme dont les activités sont fondamentalement secrètes.

Les dispositions prévues dans les recommandations de la Commission McDonald sont évidemment beaucoup plus satisfaisantes que celles de l'article 14 que je viens de mentionner. Veuillez remarquer en particulier les recommandations (de la Commission McDonald) suivantes:

4. NOUS RECOMMANDONS QUE la loi instituant le Service de renseignements pour la sécurité du Canada renferme une disposition portant que le travail du service devrait se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour protéger la sécurité du Canada et que le service de renseignements pour la sécurité ne devrait pas faire enquête sur une personne ou sur un groupe du seul fait de la participation de cette personne ou de ce groupe à des initiatives légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de dissidence. (Je souligne).

9. NOUS RECOMMANDONS QUE la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité exige l'approbation ministérielle des enquêtes complètes, précise les moyens de collecte de renseignements qu'il est permis d'utiliser à l'occasion de ces enquêtes complètes et limite la tenue d'une enquête complète aux cas suivants:

a) lorsqu'il y a preuve permettant de croire raisonnablement qu'un individu ou un groupe participe à une activité ressortissant aux catégories d'activité a) à c) qui sont désignées, dans la loi régissant le service de renseignements pour la sécurité, comme menaces à la sécurité du Canada; et

b) lorsque l'activité constitue une menace actuelle ou probable à la sécurité du Canada d'une gravité suffisante pour justifier des empiètements sur la vie privée ou des actions qui peuvent porter atteinte à l'exercice des droits de la personne et des libertés fondamentales reconnus et énoncés à la Partie I de la Déclaration canadienne des droits; et

c) lorsque des techniques moins «intrusives» d'enquête ont peu de chances de donner des résultats ou, après avoir été essayées, se sont révélées insuffisantes pour produire les renseignements nécessaires à la conclusion de l'enquête, ou lorsque l'urgence de la situation rend peu pratique le recours à d'autres moyens d'enquête.

11. WE RECOMMEND THAT, with the exception of administrative and source files, the security intelligence agency open and maintain a file on a person only if at least one of the following three conditions is met:

(a) there is reason to suspect that the person has been, is, or will be, engaged in activities which Parliament has defined as threats to Canada's security;

(b) there is reason to suspect that the person, who is, or who soon will be, in a position with access to security classified information, may become subject to blackmail or may become indiscreet or dishonest in such a way as to endanger the security of Canada;

(c) the person is the subject of any investigation by the security intelligence agency for security screening purposes. (Once the investigation has been completed, the agency should not continue to add information to these files unless the information relates to category (a) or (b) above.) (Emphasis added).

With respect to Recommendation 4, while C-157 addresses the concluding words thereof in proposed section 14(3), there is no provision in the Bill addressing the underlined words above.

One must ask therefore why the federal government has chosen to ignore significant recommendations of one of the most lengthy and costly Royal Commissions in the history of our nation.

In conclusion, the provisions of section 14 are grossly defective, even by the standards of the Federal government's own Royal Commission.

Although it is possible to suggest specific ways in which the Bill's definition of the service's mandate can be improved, it is my view that passage of the Bill should await the development of a set of principles to govern the mandate of the security service. Many of the principles are already set out in the recommendations of the McDonald Commission. Clearly even these recommendations require further debate and refinement.

Mr. Chairman, the next area of critical importance in the proposed legislation concerns the powers it would vest in the new security service. No one who believes, as I do, that an effective security service is vital to the preservation of our country would want to see a service with inadequate powers. But at the same time, no one who believes, as I do, in the right of the individual citizen to be protected from excessive intrusion of the state, would consider giving the agency the excessive powers contained in this legislation.

The men and women of the security agency will be performing a difficult and sensitive task. For this, they need adequate powers. However, because of the very nature of their work, most of their endeavour will take place in secret. Only rarely will the exercise of their powers be tested in a court of law, or reviewed in any public forum. As a result, the powers and safeguards which Parliament enacts at the outset will to a great extent determine the quality of liberty in this country for years to come.

11. NOUS RECOMMANDONS QU'à l'exception des dossiers administratifs et des dossiers de sources, le service de renseignements pour la sécurité ne crée et ne tienne de dossier sur une personne que si au moins une des trois conditions suivantes est remplie:

a) si on a des raisons de soupçonner que la personne s'est adonnée, s'adonne ou s'adonnera à des activités définies par le Parlement comme menaces à la sécurité du Canada;

b) Si on a des raisons de soupçonner qu'une personne qui occupe ou qui occupera bientôt un poste donnant accès à des renseignements classifiés peut être soumise à du chantage ou peut devenir indiscreète ou malhonnête au point de mettre en danger la sécurité du Canada;

c) si le service de renseignements pour la sécurité est à faire une enquête sur une personne aux fins du filtrage sécuritaire. (Une fois l'enquête terminée, le service ne doit pas continuer de verser des renseignements au dossier à moins que l'information n'ait trait à la catégorie a) ou b) ci-dessus.) (Je souligne).

En ce qui a trait à la recommandation 4, il n'y aucune disposition du projet de loi qui porte sur les mots soulignés ci-dessus, bien que le projet de loi C-157 traite des mots de la fin dans l'article 14(3) proposé.

On doit donc se demander pourquoi le gouvernement fédéral ne tient pas compte d'une recommandation importante de l'une des commissions royales les plus coûteuses et les plus longues de notre histoire.

Pour conclure, les dispositions de l'article 14 sont défectueuses, même d'après les normes de la commission royale même du gouvernement fédéral.

Il est certainement possible de proposer des améliorations à la définition que donne le projet de loi du mandat du service. Mais je crois qu'avant d'adopter le projet de loi on doit élaborer un ensemble de principes qui régiront le mandat du service de sécurité. La Commission McDonald a déjà fait état de la plupart de ces principes dans ses recommandations. Évidemment, ces recommandations ont besoin d'être perfectionnées et de faire l'objet de débats.

Monsieur le président, une autre préoccupation de toute importance au sujet du projet de loi porte sur les pouvoirs qu'il confie au nouveau service de sécurité. Personne ne croirait qu'un service de sécurité essentiel à la préservation de notre pays devrait être privé des pouvoirs nécessaires. Mais personne qui ne croit, comme je le crois, au droit du citoyen d'être protégé contre l'intrusion excessive de l'État ne songerait à accorder à l'organisme les pouvoirs excessifs contenus dans le projet de loi.

Les hommes et les femmes de l'organisme de sécurité devront remplir une tâche difficile et délicate. Ils ont besoin à cette fin de pouvoirs suffisants. Mais, de la nature même de leur travail, ils accompliront la plus grande partie de leur tâche dans le secret. Ce n'est que rarement que l'exercice de leurs pouvoirs sera éprouvé par un tribunal ou examiné en public. Les pouvoirs et les garanties que le Parlement inclut dans la loi détermineront donc, au départ, la qualité de la liberté pendant des années à venir.



My criticism of the powers in the Bill can be summarized quite succinctly. The powers simply vastly exceed those necessary to protect Canada from threats to its security, vastly exceed those given to police officers who must protect the life and security of Canadians on a day-to-day basis, and yet they are subject to very little in the way of checks or safeguards.

Turning first to the specific powers given to the force in relation to intrusive surveillance, we find that they are authorized under a judicially issued warrant to:

- intercept any communications, and
  - obtain any information, record, document or thing,
- AND, for that purpose to
- enter any place, or
  - open any thing, or
  - obtain access to any thing
- and
- search for, remove or return, or
  - examine, take extracts from, or make copies, or
- record in any other manner, the information, document or thing
- and
- install, maintain or remove any thing.

Given a properly defined mandate for the force, tight linkage between the mandate and the powers, strict safeguards, and adequate accountability, the powers just outlined could be defended as necessary to protect the security of Canada. It is the absence of all four critical protections which causes me such grave concern.

When the proposed legislation is examined for safeguards, virtually none are to be found. It is true that a judicial warrant is required, but that is only of assistance if the judiciary is given a meaningful legal standard against which to assess applications. Judges cannot grant or deny applications made under a statute as a matter of personal whim, but must exercise their discretion in strict accordance with the legal standards found in the relevant legislation.

Given the breadth of the warrants which can be sought under this legislation, which greatly exceeds the warrant powers available to police officers and given the secrecy which will surround the agency's exercise of its powers, one would expect to find carefully constructed legal standards against which judges would assess the application made to them. It is of grave concern to me that the following words, represent the only legal standard in the legislation for the issuance of intrusive surveillance warrants:

“required to enable the service to perform its duties and functions under this Act.”

This standard provides very little by way of a meaningful basis upon which a judge can decide if basic rights ought to be sacrificed because the national security in the view of an agent requires the use of a particular intrusive technique.

Je puis résumer bien succinctement les raisons pour lesquelles je m'oppose au projet de loi. Les pouvoirs qui sont conférés dépassent les pouvoirs qui sont nécessaires pour protéger le Canada contre des menaces envers sa sécurité et dépassent de beaucoup les pouvoirs accordés aux agents de police en vue de la protection de la vie et de la sécurité des Canadiens au jour le jour; et cependant ces pouvoirs ne sont soumis qu'à très peu de contrôles ou de garanties.

Abordant tout d'abord les pouvoirs expressément donnés au service en ce qui a trait à la surveillance «intrusive», nous constatons qu'ils émanent d'un mandat judiciaire en vue de:

- intercepter des communications et
- acquérir des documents, informations ou objets.

ET à cette fin

- d'avoir accès à un lieu
- ou un objet
- ou l'ouverture d'un objet

et

- la recherche, l'enlèvement ou la remise en place
- l'examen, le prélèvement des informations ainsi que leur enregistrement et l'établissement de copies ou d'extraits par tout procédé;

et

- l'installation, l'entretien et l'enlèvement d'objets.

On pourrait défendre les pouvoirs énoncés comme étant nécessaires à la protection de la sécurité du Canada, si l'on détermine un mandat bien défini, on impose un lien bien étroit entre le mandat et les pouvoirs et si l'on exige des garanties strictes ainsi que des éléments d'imputabilité. C'est l'absence de ces quatre protections essentielles qui me trouble.

Quand on recherche des garanties dans le projet de loi, on n'en trouve presque aucune. Il est vrai qu'un mandat judiciaire est requis mais ce mandat n'est valable que si les juges peuvent évaluer les demandes selon des normes juridiques satisfaisantes. Les juges, à leur gré, peuvent décerner ou refuser les mandats réclamés, mais ils doivent exercer leur jugement en conformité des normes juridiques établies dans la loi.

Étant donné le pouvoir conféré par ces mandats, selon le projet de loi, qui dépasse de beaucoup les pouvoirs accordés aux agents de police en vertu de mandats et étant donné le secret dans lequel l'organisme exerce ses pouvoirs, on s'attendrait à des normes juridiques bien conçues d'après lesquelles les juges pourraient évaluer les demandes qui leur sont présentées. Il me peine de constater que les mots suivants, seuls, constituent la seule norme juridique du projet de loi pour l'octroi de mandats en matière de surveillance intrusive:

«nécessaire pour permettre au Service d'exécuter les fonctions que lui confère la présente loi».

Cette norme ne donne pas beaucoup de choix au juge qui doit décider si des droits fondamentaux doivent être sacrifiés au nom de la sécurité nationale parce qu'un agent estime qu'il a besoin d'une technique d'intrusion particulière.

This vagueness and lack of precision should be compared to the wiretap provisions of the Criminal Code, which govern the gathering of information into criminal activities including murder, extortion, burglary and organized crime. Under those provisions the judge must be satisfied that the wiretap is in the best interests of the administration of justice, that other investigative procedures have been unsuccessful or inappropriate or cannot be used given the urgency of the situation. This obviously gives the judge hearing a wiretap application under the Code a much more meaningful standard to apply than that provided under this legislation.

The government has ignored the McDonald Commission's recommendation that there is a limiting or ladder approach to the degree of intrusion. For example, under this legislation, if the force wants to remove papers from a professor's home to learn his private views about a foreign country he has studied, they could seek a warrant to enter his house and remove those papers. Under section 18 of the Act, the gathering of such information is within the mandate of the force. It may be that the seizure of the material is the only way of obtaining it without revealing an interest in him. Accordingly, a judge would have no basis on which to deny the application.

Surely it is only common sense to relate the degree of permissible intrusion to the degree of serious activity that there is reason to believe is being carried on. Bugging and rummaging should not be permitted as a way of satisfying the force's curiosity about lawful gatherings or undertakings.

These powers should only become available as the force has reasonable grounds to believe that a real threat is being developed. The more serious the perceived threat, the greater the available power. Mr. Kaplan has obviously rejected this sensible approach to the legislation.

In addition to not adopting this safeguard, the legislation has also dropped most of the safeguards which have been devised to put a check on similar police powers. There is no maximum time period for intrusive surveillance warrants, with the result that Parliament is being asked to provide for lifetime wiretap warrants.

When search warrants are involved, the criminal law duty to make a return to the issuing justice of the items seized is absent, as is the time limit during which seized material may be held. The first of these is an extremely important safeguard, since it provides a judicial test of whether the power was exercised within the ambit of the warrant. Similarly, the time limit on the holding of the seized goods provides protection for the person whose personal property has been taken.

There are similar problems with the rummaging power, which places no limits on the places, times for entry or frequency of entry. While judges are given the power to impose conditions on warrants in the public interest, it is most inappropriate that the Bill provides neither standards nor outer limits for this discretion. The Canadian people have the right to insist that their government set meaningful standards for the use of these kinds of intrusive powers.

Le manque de précision et le caractère vague de ce texte sont d'autant plus remarquables quand on le compare aux dispositions du Code criminel relativement à l'écoute électronique, dispositions qui régissent la collecte de renseignements au sujet d'activités criminelles comme le meurtre, l'extortion, le vol et le crime syndiqué. En vertu de ces dispositions, le juge doit établir que l'écoute est dans l'intérêt de l'administration de la justice, que d'autres moyens d'enquête n'ont pas été satisfaisants ou qu'ils ne peuvent être invoqués en raison de l'urgence de la situation. Cette disposition donne donc au juge qui entend une demande d'écoute en vertu du Code une norme significative que celle qui est prévue dans le projet de loi.

Le gouvernement n'a pas tenu compte de la recommandation de la Commission McDonald selon laquelle on limiterait la mesure d'intrusion. Par exemple, en vertu du projet de loi, si l'organisme veut retirer des documents de la maison d'un professeur pour obtenir son opinion personnelle au sujet d'un pays étranger dont il a fait l'étude, les agents peuvent demander un mandat en vue d'entrer dans sa maison et de retirer les documents. En vertu de l'article 18 de la Loi, la collecte de ces renseignements relève du mandat de l'organisme. Il se peut fort bien que la saisie des documents soit la seule façon de les obtenir sans révéler que l'organisme s'intéresse à cet individu. Le juge n'aurait donc aucune raison de rejeter la demande.

C'est certainement une question de bon sens de lier la mesure de l'intrusion permise à la mesure de l'activité qu'on soupçonne de se manifester. La perquisition et l'écoute ne doivent pas être les moyens par lesquels l'organisme doit satisfaire sa curiosité au sujet de rassemblements ou d'initiatives pacifiques.

Ces pouvoirs ne devraient être accordés que si l'organisme a de bonnes raisons de croire qu'une menace réelle est en voie de manifestation. Plus la menace semble grave, plus le pouvoir doit être élargi. M. Kaplan a évidemment rejeté cette façon logique de voir les choses.

En plus du défaut d'adopter cette garantie, le projet de loi a abandonné la plupart des garanties qui ont été mises en place pour contrôler les pouvoirs d'autres corps de police. Il n'existe pas de délai pour la durée des mandats de surveillance; le Parlement est ainsi prié de fournir des mandats d'écoute permanents.

Si des mandats de perquisition sont en cause, le projet de loi ne stipule pas la remise au juge des articles saisis selon le droit criminel ni le délai dans lequel les objets enlevés peuvent être retenus. La première stipulation est une garantie extrêmement importante, car elle permet au juge d'établir si le pouvoir a été exercé dans le cadre du mandat. Un délai pour la remise des objets donne une certaine protection à la personne dont les biens personnels ont été enlevés.

Il existe aussi des problèmes semblables en ce qui a trait au pouvoir de la fouille, qui ne pose aucune limite quant à l'endroit, à la date d'accès ou à la périodicité des intrusions. Si les juges ont le droit d'imposer des conditions à l'émission des mandats dans l'intérêt public, il ne convient pas que le projet de loi néglige d'imposer des normes ni des cadres à l'octroi des mandats. Le peuple canadien a le droit d'insister pour que son gouvernement établisse des normes significatives de l'usage de ces pouvoirs d'intrusion.



A further problem with the warrant power under the Bill is that it permits the Minister to authorize any employee of the agency to apply for a warrant. In the result, security service agents who have invested their time and energy in a particular situation, and have convinced themselves that intrusive surveillance is necessary can be allowed to make the application directly without any objective screening.

This should be compared to the situation under the Criminal Code in which certain Crown Law Officers have been designated to make the wiretap applications. The investigating officer supplies the affidavit upon which the application is made, but a Crown Law Officer exercises an independent discretion to decide whether the application should be made. I can tell you that a good number of applications are turned down or returned for further work by Crown Law Officers in Ontario. The safeguard of an independent, legally trained person who has not been conducting the investigation and who is able to ask the kinds of probing questions on matters which a judge may not wish to explore is important, and ought to be a part of this legislation.

In summary, the basic problems with the powers granted to the force in section 22 of Bill C-157 lie in the fact that the legislation has:

- (1) NOT provided that the responsible Minister will even be aware of the conduct of the service;
- (2) NOT clearly stated the mandate of the agency by giving it vague scope with the use of phrases such as "matters affecting the social environment of Canada";
- (3) NOT provided any limiting or "ladder" approach to the degree of intrusion justified, such as that proposed in the McDonald Commission's Recommendation #9 above;
- (4) NOT provided . . . in the case of the application for the warrant, any test to be applied by the Judge other than that he be "satisfied . . . that a warrant is required to enable the service to perform its duties"; (Note: cf. Section 178.13(1)(a) and (b) Criminal Code)
- (5) NOT provided for any time limitation whatsoever or the number of such warrants that may be sought in respect of the same matter;
- (6) NOT provided in the case of warrants to intercept private communications, any test similar to that found, for example, in section 178.12(1)(e) Criminal Code ("the interception of whose private communications there are reasonable and probable grounds to believe may assist the investigation");
- (7) NOT provided, in the case of warrants, to search for things, for:
  - (i) any return to the Justice who issued the warrant, nor
  - (ii) any time limit during which the material may be held.
- (8) NOT provided, in the case of warrants, to open, enter, and examine ("rummage") any limits on places, times for entry, or frequency of entry;

Un autre facteur est que le projet de loi permet au ministre d'autoriser tout employé de l'organisme à faire demande d'un mandat. Les agents du service de sécurité qui ont consacré leur temps et leur énergie à une situation particulière et qui se sont convaincus de la nécessité d'établir une surveillance intrusive auront donc la capacité de présenter leur demande directement sans passer par une épreuve de filtrage.

Remarquons la situation selon laquelle certains conseillers juridiques de la Couronne sont, selon le Code criminel, désignés pour présenter les demandes d'écoute téléphonique. L'agent enquêteur fournit la déclaration assermentée dont découle la demande mais le conseiller juridique de la Couronne exerce son propre jugement pour décider si la demande doit passer par la filière. Je puis vous dire que les conseillers juridiques en Ontario rejettent un grand nombre de demandes ou les renvoient pour fin d'amélioration. D'avoir une personne indépendante, formée au droit qui n'a pas tenu l'enquête mais qui peut poser toutes sortes de questions pénétrantes au sujet de points que le juge ne voudra peut-être pas examiner, est une garantie importante qui doit être renfermée dans le projet de loi.

Le problème fondamental des pouvoirs conférés à l'organisme dans l'article 22 du projet de loi C-157 est le fait que la loi:

- (1) ne stipule pas que le ministre responsable doit être même mis au courant de la conduite du service;
- (2) ne précise pas clairement le mandat de l'organisme mais lui donne une portée vague en utilisant des mots comme "questions touchant le milieu social du Canada";
- (3) ne limite aucunement l'intrusion comme le proposait la Commission McDonald dans sa recommandation n° 9 mentionnée ci-dessus;
- (4) ne stipule pas . . . dans le cas d'une demande de mandat que le juge applique un autre critère que celui "qu'il est convaincu qu'un mandat est nécessaire pour permettre au service d'exécuter ses fonctions"; (voir les alinéas (a) et (b) du sous-paragraphe 178(1) du Code criminel.
- (5) ne stipule aucune limite de temps durant laquelle le mandat est valable ni du nombre de ces mandats qui peuvent être demandés en rapport avec la même affaire;
- (6) ne stipule pas, dans les cas où les mandats seront utilisés pour intercepter les communications privées, de critère comme celui qui se trouve, par exemple dans l'article 178.12(1)(e) du Code criminel ("l'interception de communications privées où l'on peut raisonnablement croire qu'elle aidera à l'enquête");
- (7) ne stipule pas, dans le cas de mandats délivrés en vue de fouilles que:
  - (i) les objets soient remis au juge qui a délivré le mandat ni
  - (ii) les objets soient retenus pendant une période de temps déterminée.
- (8) ne stipule pas, dans le cas de mandats, délivrés en vue d'avoir accès à un lieu ou un objet et les examiner, de limites relativement aux endroits, aux heures d'accès ou à la fréquence de ces accès.

(9) NOT provided for the intervention of Crown Law Officers separate from the service in applications for intrusive powers warrants.

These problems are compounded by the provisions of section 23 of the Bill. That section authorizes the person or class of persons to whom a warrant is issued, in addition to exercising the powers granted by the warrant, to also

"do any other reasonable act or thing that is reasonably necessary to enable that purpose to be effected."

Moreover, the warrant provides authority to

"to any other person to do any reasonable act or thing that is reasonably necessary to assist a person who that other person believes on reasonable grounds is acting in accordance with the warrant."

In the result, even though a judge may have specified precisely who was to have the powers and exactly what could be done, the service is given virtual carte blanche to do what it pleases. The only standard is that the service must be able to argue that activities outside those permitted by the judge were reasonably necessary to enable the purpose of the warrant to be achieved. When it is remembered that these decisions will be made in private, never subject to public scrutiny, the inherent dangers in section 23 becomes all too evident.

In my view it is obvious that the broad powers proposed for the security service are simply unacceptable in a free and democratic society. Before this legislation proceeds further, a fundamental and sweeping revision, along the lines of the principles set out above, must be undertaken.

Mr. Chairman, given the crucial significance for a democracy of the operations of a secret security force, it is obvious that Ministerial accountability for the actions of the service is of the utmost importance. That basic tenet of a parliamentary democracy holds each Minister responsible in the legislative assembly and through it to the public for the way in which matters under his jurisdiction are conducted.

When Bill C-157 is examined with this principle in mind, it is apparent that the Solicitor General has been relieved of this responsibility. The Bill has been drafted to allow the Solicitor General to give the service general policy directions while at the same time being unaccountable for decisions made that could strike at the very heart of a free society.

The provisions of the Bill that appear to be related to the concept of accountability are found in sections 6 and 7, and subsequently in the several sections referable to the office and functions of the Inspector General and the Security Intelligence Review Committee, which I mentioned earlier.

Leaving aside the provisions dealing with specific investigations and the handling of specific complaints about the service, the provisions purporting to achieve accountability involve the following:

- (i) the submission or reports by the Director to the Minister with respect to the operational activities of the service (s. 29(1));
- (ii) the submission of the above reports also to the Inspector (s. 29(1));

Ces problèmes se compliquent du fait des dispositions de l'article 23 du projet de loi. Cet article autorise les destinataires à qui le mandat est décerné, outre les droits qui leur sont conférés par le mandat,

«d'accomplir à cette fin tous actes justifiables dont la nécessité est également justifiable».

De plus, le mandat donne les pouvoirs à

«quiconque d'accomplir tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable pour prêter assistance à une autre personne qu'il a des raisons sérieuses de croire habilitée par un mandat.»

Même si le juge a pu préciser qui doit posséder les pouvoirs et ce qui doit être fait, le service se voit donner carte blanche pour faire ce qu'il désire. La seule norme repose dans la capacité du service de dire que les activités autres que celles que le juge a permises étaient nécessaires pour permettre à l'objet du mandat de se réaliser. Quand on songe que ces décisions seront prises dans le secret et qu'elles ne seront jamais soumises à l'examen public, on constate trop bien les dangers qui se manifestent dans l'article 23.

Il est évident, à mon avis, que les pouvoirs extraordinaires qu'on propose pour le service de sécurité ne sont pas acceptables dans une société libre et démocratique. Avant d'aller de l'avant dans ce projet de loi, il faut en entreprendre une révision complète et fondamentale, selon les principes mentionnés ci-dessus.

Monsieur le président, étant donné l'importance dans une démocratie, des activités d'un organisme secret de sécurité, il faut assurer l'imputabilité ministérielle en ce qui a trait aux actes du service. Le principe fondamental d'une démocratie parlementaire veut que le ministre soit responsable auprès de l'assemblée législative et, par son intermédiaire, auprès du public de la façon dont se passent les choses de son ressort.

Quand on examine le projet de loi C-157 en fonction de ce principe, on constate que le solliciteur général a été soustrait à cette responsabilité. Le projet de loi a été rédigé de façon à ce que le solliciteur général puisse donner au service des instructions sur la politique générale sans n'être pour cela responsable des décisions prises qui pourraient frapper au cœur d'une société libre.

Les dispositions du projet de loi qui semblent liées au concept de l'imputabilité se trouvent dans les articles 6 et 7 et ensuite dans les divers articles qui se rapportent à l'office de l'inspecteur général et du comité de surveillance du renseignement de sécurité, que j'ai mentionnés plus tôt.

Laisant pour le moment les dispositions qui traitent expressément des enquêtes et du traitement des plaintes au sujet du service, les dispositions qui semblent liées à l'imputabilité sont les suivantes:

- (i) la présentation de rapports du directeur au ministre au sujet des activités opérationnelles du service (article 29(1));
- (ii) la présentation de ces rapports également à l'inspecteur général (article 29(1));



(iii) the submission of a certificate by the Inspector General to the Minister stating the extent to which he is satisfied with the Director's reports (s. 29(2));

(iv) the provision of copies of the above reports and certificates to the Security Intelligence Review Committee (s. 29(3));

(v) the review by the Review Committee of:

(a) the aforesaid reports

(b) the Inspector General's certificates; and

(c) general directions issued by the Minister to the Director (s. 34(a));

(vi) the provision of a report by the Review Committee to the Minister and to Parliament (s. 48).

These provisions in no way specify the type of information to be contained in the reports of the Director to the Minister. Nor are there any requirements placed upon the Inspector General vis-a-vis the content of his certificate. As a result, the Minister is not informed in any way which would make him accountable, but is only informed of what the Director or the Inspector General choose to advise him.

This system of reports and certificates is then to be processed through the Review Committee. Again, there are no specific requirements as to the type of information that is to be disclosed in its report to the Minister and ultimately to Parliament.

Indeed, there are real difficulties with the provisions governing the information which is to be available to these review bodies in carrying out their vital functions. In this connection, I want to adopt what Professor Russell said in his brief to this Committee. He said in part:

"But the most serious flaw in this part of the Bill is the gap in the control agencies' access to information. Both the Inspector General and the Review Committee have access to all information under the control of the service with one glaring exception: confidences of the Queen's Privy Council for Canada—or, in plain English, Cabinet secrets. The sheer arrogance of this provision is simply numbing. Bear in mind that the Cabinet documents in question are those under the control of the service and that the individuals who apparently are not sufficiently trustworthy to examine these documents are appointed by the government and three of them are themselves members of the Queen's Privy Council. A government that is itself so distrustful is not entitled to the trust that this legislation demands from the people it represents."

As well, it is of concern to me that in preparing his reports, the Inspector General is bound by all security requirements applicable to employees of the agency. The members of the Review Committee are similarly bound. Furthermore, in preparing its reports to the Minister and to Parliament, the Review Committee, our ultimate safeguard against abuses committed under this legislation, must consult with the Director to ensure that it has complied with the security requirements applicable to it. The Director is accordingly placed in a position to exercise tremendous influence over the Review

(iii) la présentation d'un certificat de l'inspecteur général au ministre où il indique la mesure dans laquelle le rapport du directeur lui paraît acceptable;

(iv) la présentation de copies des rapports et du certificat mentionnés ci-dessus au comité de surveillance du renseignement de sécurité; (article 29(3));

(v) l'examen par le comité de surveillance

(a) des rapports ci-dessus

(b) des certificats de l'inspecteur général; et

(c) des instructions générales données par le ministre au directeur (article 34(a));

(vi) la présentation d'un rapport du comité de surveillance au ministre et au Parlement (article 48).

Ces dispositions ne précisent aucunement le genre de renseignements que les rapports du directeur au ministre doivent contenir. Il n'y a pas, non plus d'exigences imposées à l'inspecteur général en ce qui a trait au contenu de son certificat. Le ministre n'est donc pas informé de façon qu'il soit imputable mais il est informé seulement des questions que le directeur ou l'inspecteur général jugent bon de lui mentionner.

Ce système de rapports et de certificats doit ensuite passer par la filière du comité de surveillance. Encore là, ne précise-t-on pas le genre de renseignements qui doivent être contenus dans son rapport au ministre et de façon ultime au Parlement.

On éprouve réellement des difficultés en examinant les dispositions portant sur les renseignements qui doivent être soumis à ces organismes d'examen de façon à ce qu'ils exercent leurs fonctions essentielles. Sous ce rapport, je voudrais prendre pour mon compte des déclarations que le professeur Russell a faites dans son mémoire à votre comité. Il déclare:

«Mais le défaut le plus grave de cette partie du projet de loi est l'absence d'accès à l'information pour les organismes de contrôle. L'inspecteur général et le comité de surveillance ont accès à tous les renseignements que service possède sauf une exception frappante: les confidences du conseil privé de Sa Majesté du chef du Canada—ou, en simple langage, les secrets du Cabinet. L'arrogance de cette disposition est incroyable. Rappelez-vous que les documents du Cabinet dont nous parlons sont ceux qui sont sous le contrôle de l'organisme et que les individus qui, semble-t-il, ne sont pas suffisamment dignes de confiance pour pouvoir examiner ces documents sont nommés par le gouvernement et que trois d'entre eux sont eux-mêmes membres du Conseil privé de la reine. Un gouvernement qui n'a pas confiance en lui-même n'a pas droit à la confiance que la loi demande du peuple qu'il représente.

Je constate aussi que l'inspecteur général, quand il prépare son rapport, est lié par toutes les exigences sécuritaires qui s'appliquent aux employés de l'organisme. Les membres du comité de surveillance sont liés de la même façon. De plus, quand il prépare son rapport à l'intention du ministre et du Parlement, le comité de surveillance, en dépit du fait qu'il est notre ultime garantie contre les abus qui peuvent être commis en vertu de ce projet de loi, doit consulter le directeur pour s'assurer qu'il a respecté les exigences sécuritaires qui lui sont applicables. Le directeur est donc en mesure d'exercer une

Committee's reports before they are released to the Minister and to Parliament.

Of far more significance, however, are the provisions of sections 6 and 7 of the Bill.

Apart from creating a convenient way for the Solicitor General to deny responsibility, it is difficult to understand why the proposed Bill limits the role of the responsible Minister to that of giving "general directions" to the Director (s. 6(1)). Furthermore, the Minister is not empowered to override the decision of the Director in the following two critical areas: (s.6(3)(a)(b)).

(3) The Minister is not empowered to override the decision of the Director

(a) on the question of whether the service should collect or disclose information or intelligence in relation to a particular person or group of persons; or

(b) as to the specific information, intelligence or advice that should be given by the service to the Government of Canada or any department thereof, a Minister of the Crown, the government of a province or any department thereof or any other authority to which the service is authorized by or under this Act to give information, intelligence or advice.

As a result, the Director is on his own with respect to his decision as to whom the agency should investigate or in relation to the giving or withholding of any information, intelligence or advice to the Government of Canada, any Minister thereof, or to the government of any province.

These provisions do not ensure accountability, they remove the possibility of any meaningful level of ministerial responsibility.

Again, I wish to adopt what Professor Russell has said:

"In considering this point Canadians should recall how much Prime Minister Trudeau relied on a sharp distinction between policy and day to day operations to justify his own and his government's inability to answer to Parliament and to the Canadian people for the illegal and improper activities of the RCMP. I fear that section 6 of the proposed Act is designed to set us up again for the "hear no evil, see no evil, speak no evil" response of the Prime Minister and his cabinet to questions about alleged wrong-doings of the security agency. "Plausible deniability" should not be erected into a statutory principle . . .

The generation that has experienced the Watergate affair cannot be insensitive to the danger of political manipulation of intelligence agencies by politicians. It is the equal and opposite danger of the not-so-benign neglect that characterized Ministerial involvement in security policies for more than a generation in Canada. The danger is real. But the defence against it is not to give the security agency autonomy in all aspects of its operations. That approach will only invite a return to the system of blissful Ministerial ignorance and irresponsibility, under which the excesses of the past so richly documented in the McDonald Commission Report were perpetrated. No, the answer is to insist on full Ministerial responsibility and to

influence énorme sur les rapports du comité de surveillance avant leur présentation au ministre et au Parlement.

Encore plus inquiétantes sont les dispositions des articles 6 et 7 du projet de loi.

En plus d'établir un moyen pratique d'enlever au solliciteur général sa responsabilité, le projet de loi limite le rôle du ministre responsable à celui de «donner des instructions générales» au directeur (article 6(1)). En outre, le ministre ne peut passer outre à la décision du directeur dans deux domaines délicats: (sous-paragraphe (a) et sous-paragraphe (b) du paragraphe (3) de l'article 6).

(3) Le ministre ne peut passer outre à la décision du directeur:

a) sur la question de savoir si le Service devrait recueillir ou communiquer des informations ou des renseignements sur une personne ou un groupe de personnes;

b) sur les informations, renseignements et conseils particuliers que le Service devrait donner au gouvernement du Canada ou à l'un de ses ministères, à un ministre, au gouvernement d'une province ou à l'un de ses ministères ou à toute autre autorité à laquelle il peut les donner en vertu de la présente loi.

Le directeur peut donc agir de son propre chef quand il décide au sujet de qui l'organisme fait enquête ou qu'il décide de ne pas donner des renseignements, des informations ou des conseils au gouvernement du Canada, à tout ministre de ce gouvernement ou au gouvernement d'une province.

Ces dispositions ne garantissent pas l'imputabilité et supprime toute possibilité d'un niveau significatif de responsabilité ministérielle.

Je tiens, une fois encore, à mentionner ce que le professeur Russell a déclaré:

En examinant cette question, les Canadiens doivent se rappeler comment le premier ministre, M. Trudeau, s'est fondé sur une distinction précise entre la politique et les activités quotidiennes pour justifier l'incapacité de son gouvernement et de lui-même de rendre compte au Parlement et au peuple canadien des activités illicites et non convenables de la GRC. Je crains que l'article 6 du projet de loi soit conçu de façon à prétendre ne rien savoir quand le premier ministre et son Cabinet sont interrogés sur les infractions commises par l'organisme de sécurité. «Le fait de nier» de façon plausible ne doit pas être constitué en principe statutoire . . .

La génération qui a connu l'affaire Watergate ne peut demeurer insensible au danger de la manipulation politique des organismes de renseignements de la part des hommes politiques. C'est le danger opposé de l'inattention pas si bénigne qui caractérise la participation ministérielle dans les politiques de sécurité depuis plus d'une génération. Le danger est réel. Mais la défense contre le danger n'est pas de confier à l'organisme de sécurité toute l'autonomie en ce qui a trait à tous les aspects de son activité. Cette méthode ne ferait que donner lieu au retour au système de l'ignorance ministérielle et du manque de responsabilité qui ont permis les excès du passé que le rapport de la Commission McDonald a si bien documen-



put in place effective oversight mechanisms which are sufficiently independent of the party in power to check and expose improper partisan Ministerial or Cabinet interference in the affairs of the agency."

This lack of accountability is also reflected by the warrant procedure. While I will have already discussed the issue of the warrant procedure there is an aspect of it which directly affects the prospective ministerial responsibility.

The proposed legislation again insulates the Minister from responsibility by requiring that the Director only consult with the Deputy Minister, concerning warrant applications. There is no obligation on him to follow the Deputy's advice. Accordingly, the Minister while responsible for his Deputy, has the convenient 'out' that the Deputy's advice was disregarded pursuant to the power given by Parliament to the Director.

The result is that the proposed legislation in this respect not only does not ensure ministerial responsibility but also reduces the level thereof to a level far below the currently existing law. At the present time, the Solicitor General is directly responsible for the issuance of warrants since he issues them.

Finally, with respect to the Review Committee will be constituted by members of the Privy Council who are not members of the Senate or the House.

Under the comparable Australian legislation, the full-time members of the Review Committee must be persons who are or have been judges of a Parliamentary or State court. It seems to me that this position is one that, having regard to the sensitive nature of such a position merits serious consideration for Canada.

Another significant area of accountability, although of a different order of magnitude, concerns the need for accountability to provincial Attorneys General. The residents of a province have the right to expect that their Attorney General will be answerable for all aspects of the administration of justice in the province. Traditionally, the Attorney General's twin responsibilities for justice and civil rights have been one of the fundamental bullwarks of freedom.

I have already adverted to the provision (s. 6(3)) whereby the Minister may not override the decision of the Director with respect to any information he may decide should or should not be given to, *inter alia*, the government of a province. The Director has an apparently unfettered discretion in this regard. This is a totally unacceptable state of affairs.

This transferring of authority and discretion from the responsible Minister to the Director is repeated quite specifically in the provisions of section 20(2) of the Bill. Pursuant thereto, the agency generally has a totally unfettered discretion as to whether or not it will disclose:

- (i) to the Attorney General of a province, or
- (ii) to any peace officer, or
- (iii) to the Attorney General of Canada

information relevant to or essential for the investigation or prosecution of any alleged contravention of any law of Canada

tés. Non, la solution est d'insister pour qu'il y ait pleine responsabilité ministérielle et pour qu'on mette en œuvre des dispositifs de contrôle suffisamment indépendants du parti au pouvoir pour pouvoir vérifier et exposer l'intervention induite ou politique du ministre ou du Cabinet dans les affaires de l'organisme.»

Cette absence d'imputabilité se remarque aussi dans la procédure visant les mandats. J'ai déjà abordé la question de la procédure des mandats, mais je veux parler d'un aspect de cette procédure qui intéresse particulièrement la responsabilité ministérielle.

Le projet de loi enlève au ministre sa responsabilité parce qu'il exige que le directeur ne peut consulter que le sous-ministre au sujet des demandes de mandat. Il n'est pas tenu de suivre les conseils du sous-ministre. Le ministre, qui est responsable de son sous-ministre, peut donc dire que les conseils du sous-ministre ont été laissés de côté en vertu du pouvoir conféré au directeur par le Parlement.

Il s'ensuit donc que le projet de loi non seulement ne garantit pas la responsabilité ministérielle mais diminue le niveau de responsabilité à un niveau moindre qu'en vertu de la loi actuelle. Dans le moment, le solliciteur général est responsable directement de l'octroi des permis puisqu'il les décerne.

Enfin, sur le plan du comité de surveillance, l'article 30 du projet de loi propose que le comité de surveillance soit composé de membres du Conseil privé qui ne font partie ni du Sénat ni de la Chambre des communes.

Selon la loi semblable de l'Australie, les membres à plein temps du comité de surveillance doivent être des personnes qui sont ou ont été juges d'un tribunal parlementaire ou d'un tribunal d'État. Il me semble que cette condition mérite la pleine considération du Canada, étant donné le caractère délicat de la charge.

Bien qu'il soit d'une dimension différente, un autre domaine important de l'imputabilité se lie au besoin d'imputabilité auprès des procureurs généraux des provinces. Les habitants d'une province ont le droit de s'attendre à ce que leur procureur général soit imputable sous tous les aspects de l'administration de la justice de la province. Selon la tradition, les piliers fondamentaux de la liberté ont été les deux responsabilités du procureur général, soit la justice et les droits de la personne.

J'ai déjà mentionné la disposition de l'article 6(3) selon laquelle le ministre ne peut pas passer outre à la décision du directeur en ce qui a trait aux renseignements qu'il peut donner ou ne pas donner, entre autres, au gouvernement d'une province. Le directeur semble avoir à cet égard une latitude sans limite. C'est là une situation inacceptable.

Le transfert de l'autorité et de la discrétion du ministre responsable au directeur est indiqué de nouveau et bien clairement dans les dispositions de l'article 20(2) du projet de loi. En conséquence, l'organisme possède pleine liberté, en général, de décider ce qu'il peut communiquer:

- (i) au procureur général d'une province ou
- (ii) à un agent de la paix, ou
- (iii) au procureur général du Canada,

des renseignements lorsque leur communication est essentielle à l'enquête ou à la poursuite d'une infraction présumée d'une

or of any province, whether it be speeding under the relevant provincial highway legislation or offences punishable by imprisonment for life.

This again is a completely unacceptable legislative proposal.

Even more paradoxically, the provisions of section 20(2) of the Bill would require a report to the Review Committee of any such disclosure when made, but no report is required when such a disclosure was not made.

The McDonald Commission in its proposals, included the following:

"WE RECOMMEND THAT when the Solicitor General receives information from the security intelligence agency relating to the commission of an offence, and the agency considers that it would adversely affect the security of Canada to pass that information to the police, the Solicitor General should consult with the Attorney General of Canada with respect to the release of that information. If, after such consultation, the Solicitor General decides that the security of Canada would not be adversely affected by the release of that information he should instruct the agency to release it to the appropriate police force. On the other hand, if the Solicitor General decides that the release of the information would adversely affect the security of Canada, he should so advise the Attorney General of Canada who should proceed in accordance with arrangements to be worked out with Provincial Attorneys General. (See discussion in Chapter 8 of this Part.)

(Emphasis added)

This recommendation was not in our view totally acceptable because it failed to more clearly recognize and address the responsibility of the Provincial Attorneys General in the administration of criminal justice. Even this recommendation, however, recognized, unlike Bill C-157, the necessity that such decisions must be the responsibility of the responsible minister, not a civilian employee with an unfettered discretion as to what he will or will not advise the Minister.

I'll deal now, Mr. Chairman, with our concerns of the Bill related to constitutional issues and the role of the Provincial Attorneys General.

Sections 52 and 53 of the proposed legislation state:

52. Notwithstanding any other Act of Parliament, no proceedings for an offence under any law of Canada shall be instituted without the consent of the Attorney General of Canada where

- (a) the alleged offence arises out of conduct constituting a threat to the security of Canada within the meaning of the *Canadian Security Intelligence Service Act*; or
- (b) the victim of the alleged offence is an internationally protected person with the meaning of section 2 of the *Criminal Code*

53. Proceedings in respect of an offence referred to in paragraph 52(a) or (b) shall, unless the Attorney General of Canada consents to the proceedings being conducted by

loi du Canada ou d'une province, qu'il s'agisse d'excès de vitesse en vertu de la loi de la route de la province ou d'infractions passibles d'emprisonnement à vie.

C'est, là encore, un projet de loi inacceptable.

Il existe un plus grand paradoxe du fait que ces dispositions du paragraphe 20(2) du projet de loi exigent un rapport au comité de surveillance si la communication est faite mais on n'exige pas de rapport si la communication n'est pas faite.

Dans ses propositions la Commission McDonald a inclus ce qui suit:

«NOUS RECOMMANDONS QUE, lorsqu'il reçoit du service de renseignement pour la sécurité des informations sur la perpétration d'un crime et que le service est d'avis que la sécurité du Canada risque d'être compromise si ces informations sont communiquées à la police, le solliciteur général consulte le procureur général du Canada quant à leur divulgation. Si, à la suite de ces consultations, le solliciteur général décide que la sécurité du Canada ne serait pas compromise par la divulgation des renseignements, il devrait donner ordre au service de les communiquer au corps policier compétent. Si, au contraire, le solliciteur général décide que la divulgation des renseignements risque de compromettre la sécurité du Canada, il doit en aviser le procureur général du Canada, lequel devrait procéder conformément à des modalités à élaborer de concert avec les procureurs généraux des provinces. (Prière de se référer au chapitre 8 de la présente partie).  
(je souligne)

A notre avis, cette recommandation n'était pas entièrement acceptable parce qu'elle ne reconnaissait pas la responsabilité des procureurs généraux provinciaux pour l'administration de la justice criminelle. Mais cette recommandation reconnaissait toutefois, et contrairement au projet de loi C-157, la nécessité de rendre le ministre responsable comptable de ces décisions et non un employé civil qui aurait la latitude sans limite de décider ce qu'il communiquera ou ne communiquera pas au ministre.

Je vais traiter maintenant, monsieur le président, des préoccupations que nous nourrissons au sujet des questions de caractère constitutionnel du projet de loi et du rôle que doivent jouer les procureurs généraux provinciaux.

Les articles 52 et 53 du projet de loi proposé stipulent ce qui suit:

«52. Par dérogation à toute autre loi du Parlement, des poursuites pour infraction à une loi du Canada ne peuvent être intentées sans le consentement du procureur général du Canada dans les cas suivants:

- a) l'infraction présumée découle d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité;
- b) la victime de l'infraction présumée est une personne jouissant d'une protection internationale au sens de l'article 2 du Code criminel.

53. Les poursuites pour une infraction visée aux alinéa 52a) ou b) sont exercées par le gouvernement du Canada ou, en son nom, par le procureur général du Canada,



the Attorney General of the province in which the proceedings are taken, be conducted by or on behalf of the Government of Canada by the Attorney General of Canada and for that purpose the Attorney General of Canada may exercise all of the powers and perform all of the duties and functions assigned by or under the *Criminal Code* to the Attorney General of the province in which the proceedings are taken.

This provision is an attempt to remove from the exclusive constitutional authority and responsibility of the provincial Attorneys General, the prosecution of offences, including the most serious offences in the *Criminal Code* of Canada, and transferring that responsibility to the Attorney General of Canada. By way of example, if a terrorist caused an explosion to take place in one of our cities killing one or more persons in the process, the prosecution of the terrorist for first degree murder would be conducted by counsel appointed by the Federal Attorney General unless he consented to the prosecution being conducted by Crown Counsel representing the Provincial Attorney General.

One wonders what the justification for such a proposal could possibly be. In its total of 285 recommendations, the Federal government's own recent Royal Commission made no such recommendation.

Once such a offence has been committed and a police investigation has succeeded to the point where sufficient evidence has been obtained to support a criminal prosecution, such as for first degree murder in the above example, there can be no possible justification for the transferring of the prosecution to the Federal Attorney General. The crime of murder is not altered by reason of the political philosophy of the killer, nor are the rules of evidence, criminal procedure and substantive criminal law. In this area, the Attorneys General of the provinces have exclusive constitutional authority.

There are other considerations as well. In the province of Ontario, the Attorney General has historically had an organization of prosecuting Crown Attorneys and Assistant Crown Attorneys, many of whom have over the years developed a very high degree of expertise and specialization in the prosecution of the gravest of criminal offences. Those Crown Attorneys have generally developed an admirable professional relationship with police officers highly skilled and also specialized in the investigation of the most serious offences. An example that readily comes to mind is the Criminal Investigation Branch of the Ontario Provincial Police, all of whose members hold at least the rank of detective/inspector. Another major component in many Homicide cases is the work of the Centre of Forensic Sciences under the Ministry of the Solicitor General of Ontario. The Centre has achieved renown throughout the world for its expertise. Its staff as well has developed a sound professional relationship with Crown Attorneys and the investigating police officers.

Crimes are prosecuted in the public interest and for the protection of the whole public interest. This is the responsibility of the Provincial Attorneys General. There can be no justification for treating the investigation and prosecution of crimes differently in the case of offences whose commission may have had, for example, a political motive.

Celui-ci a, à leur égard, tous les pouvoirs et fonctions que le Code criminel accorde ou qui sont accordés sous son régime au procureur général de la province où elles sont intentées, à moins qu'il ne consente à ce que les poursuites soient exercées par ce dernier.»

Cette disposition a pour objet de soustraire aux pouvoirs constitutionnels exclusifs et à la responsabilité des procureurs généraux la poursuite d'infractions, mêmes les plus graves en vertu du Code criminel du Canada et de transférer cette responsabilité au procureur général du Canada. Si, par exemple, un terroriste provoque une explosion dans l'une de nos villes qui cause la mort d'une ou de plusieurs personnes, la poursuite du terroriste au chef de meurtre au premier degré serait intentée par l'avocat désigné par le procureur général du Canada à moins qu'il ne consente à ce que la poursuite soit menée par un avocat de la Couronne qui représenterait le procureur général de la province.

On peut se demander comment justifier une telle proposition. Il n'existe aucune recommandation du genre parmi les 285 recommandations proposées par la propre commission royale du gouvernement fédéral.

Une fois l'infraction commise et lorsque l'enquête de la police a donné lieu à des preuves suffisantes pour appuyer une poursuite au criminel, comme pour le meurtre au premier degré du cas mentionné ci-dessus, on ne saurait justifier le transfert de la poursuite au procureur général du Canada. La nature du crime de meurtre ne se modifie pas du fait de la philosophie politique du meurtrier et les règles de la preuve, de la procédure criminelle et du droit criminel ne changent pas non plus du même fait. Les procureurs généraux des provinces possèdent dans ce domaine les pouvoirs constitutionnels exclusifs.

On peut songer à d'autres considérations. En Ontario, le procureur général a toujours eu une équipe de procureurs de la Couronne et de procureurs adjoints de la Couronne qui ont, au fil des années, acquis une grande expérience de la poursuite des infractions les plus graves en vertu du Code criminel. Ces procureurs de la Couronne ont établi des rapports professionnels excellents avec les agents de police, eux aussi, bien formés à l'enquête des infractions les plus graves. On peut mentionner par exemple, la division des enquêtes criminelles de la police provinciale de l'Ontario, dont tous les membres détiennent le rang d'inspecteur/détective. Dans les cas d'homicides, un groupe important est celui du Centre des sciences judiciaires qui relève du ministère du solliciteur général de l'Ontario. Le centre s'est acquis une réputation internationale en raison de ses connaissances. Son personnel a aussi perfectionné un rapport professionnel sain avec les procureurs de la Couronne et les agents de police proposés aux enquêtes.

On intente des poursuites pour les crimes dans l'intérêt de l'ordre public et pour la protection de cet ordre public. C'est là la responsabilité des procureurs généraux des provinces. On ne saurait justifier un traitement différent pour les enquêtes et les poursuites relatives à des crimes dans les cas d'infractions qui

It is also clearly in the public interest that those with the expertise, developed over many years, should undertake such prosecutions.

Another disturbing factor about this proposal is that under section 6 of the Bill, the federal Solicitor General may not override the decision of the Director with respect to the release of information possibly highly relevant to the criminal prosecution, to the police.

In light of that very dangerous section, it is all the more essential that the investigation and prosecution of criminal activity remain the independent responsibility of the Provincial Attorneys General.

In my view Part IV of Bill C-157 is ultra vires Parliament in conferring on the Attorney General of Canada the exclusive prosecutorial responsibility for Criminal Code offences which allegedly arise out of conduct constituting a threat to national security within the meaning of the Canadian Security Intelligence Service Act.

The federal Minister of Justice apparently takes the view that the conferral of exclusive prosecutorial jurisdiction in regard to these offences on the Attorney General of Canada is permissible under the authority of Parliament to make laws in regard to the peace, order and good government of Canada. It is our view that the prosecutorial role in regard to the criminal law falls within the administration of justice under 92:14 and that these offences fall within the criminal law.

The position of the Minister of Justice has been argued on his behalf before the Supreme Court of Canada but the issue has not yet been decided.

In *The Queen v. Hauser*, (1979) 1 S.C.R. 984 Mr. Justice Dickson, with Mr. Justice Pratte concurring, wrote a strong dissenting judgment upholding our view of the provincial Attorney General's prosecutorial role in regard to the criminal law. Although these comments were contained in a dissenting judgment, it was the only judgment in that case which dealt with that point. The majority of the Court found it unnecessary to deal with that issue and decided the case on other grounds. The majority held that the Narcotics Control Act was an exercise of federal authority in regard to peace, order and good government and therefore within the prosecutorial responsibility of the Attorney General of Canada. This majority decision has been criticized not only by academic writers but also in subsequent judgments of the Supreme Court itself.

Mr. Justice Dickson's judgment is a long and detailed analysis which in our view is authoritative. It has been adopted by the British Columbia and Alberta Courts of Appeal in *Alltrans* and *Kripps Pharmacy*. These cases were appealed to the Supreme Court of Canada but have not yet been decided. (The Ontario Court of Appeal upheld the federal prosecutorial function in *Hoffman LaRoche* which was not appealed). Mr. Justice Dickson's judgment stresses the following points which in our view are authoritative:

peuvent avoir été commises pour des motifs politiques, par exemple.

L'intérêt public exige aussi que ceux dont les connaissances se sont perfectionnées au cours des années soient ceux qui entreprennent ces enquêtes.

Un autre élément troublant de cette proposition est que, sous l'empire de l'article 6 du projet de loi, le solliciteur général du Canada ne peut pas passer outre à la décision du directeur quant à la divulgation, à la police, de renseignements qui peuvent se rapporter directement à la poursuite criminelle.

Quand on songe au danger que représente cet article, on comprend mieux qu'il est essentiel que l'enquête et la poursuite d'actes criminels continuent d'être la responsabilité des procureurs généraux provinciaux indépendants.

A mon avis, la Partie IV du projet de loi est au-delà des pouvoirs du Parlement parce qu'elle confère au procureur général du Canada la responsabilité exclusive d'intenter des poursuites pour des infractions du Code criminel découlant d'actes qui constituent une menace envers la sécurité nationale dans le contexte de la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité.

Le ministre fédéral de la Justice estime, semble-t-il, qu'il est permis de conférer au procureur général du Canada le ressort exclusif en matière de poursuites en vertu du pouvoir du Parlement de proclamer des lois en vue de l'ordre et du gouvernement sain du Canada. Il nous semble que le rôle du procureur des poursuites en ce qui a trait au droit criminel relève de l'administration de l'article 92:14 et que ces infractions tombent sous le coup du droit criminel.

On a discuté le rôle du ministre de la Justice devant la Cour suprême du Canada, mais la question n'est pas encore tranchée.

Dans la cause *La reine et Hauser* (1979) 1 S.R.C. 984, le juge Dickson, avec l'appui du juge Pratte, a présenté un jugement dissident très vigoureux qui appuyait notre concept du rôle du procureur général provincial en matière de poursuite en vertu du droit criminel. Bien que ces commentaires aient été renfermés dans une opinion dissidente, c'était le seul jugement qui traite de cette question dans la cause. La majorité du tribunal n'a pas jugé nécessaire de traiter de la question et a décidé la cause pour d'autres motifs. La majorité soutenait que la Loi sur les stupéfiants permettait au gouvernement fédéral d'exercer ses pouvoirs en matière de paix, d'ordre et de bon gouvernement et qu'elle donnait au procureur général du Canada la responsabilité des poursuites. Cette décision majoritaire a été l'objet de critique non seulement de la part d'universitaires mais dans des décisions subséquentes de la Cour suprême elle-même.

Dans son jugement le juge Dickson effectue une analyse longue et en détail qui, à notre avis, est digne de foi. Ce jugement a été adopté par les cours d'appel de la Colombie-Britannique et de l'Alberta dans les causes *Alltrans* et *Kripps Pharmacy*. On a interjeté appel de ces causes auprès de la Cour suprême du Canada mais on attend encore une décision. (La cour d'appel de l'Ontario a maintenu la fonction fédérale en matière de poursuite dans la cause *Hoffman LaRoche* qui n'a pas fait sujet d'appel. Le jugement du juge Dickson souligne les points suivants qui, à notre avis, sont dignes de foi:



—at Confederation the three aspects of law enforcement, namely, investigation, policing and prosecution were intended to be administered at the local level while the constitutional authority to enact substantive criminal laws was vested in Parliament (p. 1032)

—legislative history, governmental attitudes and case law lead to the conclusion that the supervisory functions of the Attorney General in the administration of criminal justice fall within section 92:14 (p. 1048)

—the Attorney General of the province is not a creation of the Criminal Code to be amended at will by Parliament under the criminal law power (p. 1049)

I'll turn now, Mr. Chairman, to the question of the separation of the proposed agency from the R.C.M.P.

The Bill proposes that the agency will be separate from the R.C.M.P. and indeed separate from any police force. In this respect the Bill follows one of the McDonald Commission's primary recommendations.

I must say that even on reading the report of the McDonald Commission I was not satisfied personally of the need to separate the security service from the R.C.M.P.

The McDonald Commission did point out the excesses that had occurred in that service and I certainly do not condone those excesses.

But we must consider the extent to which those excesses flowed not from any inherent difficulty within the R.C.M.P. itself, but rather from a lack of leadership, control and legal guidance from the government of the day.

The R.C.M.P. is, quite properly, a very highly regarded Canadian institution. It has a long tradition of public service. By the very nature of its organization as a police force and its training and command structure, it comes with a ready made set of controls. The fact that these controls have been inadequately exercised in the past, partly because of the dereliction of duty by the government of the day, is inadequate reason to abandon a structure and an organization and a set of traditions which provide a ready made and dependable vehicle for the task at hand.

A separate security force is not only not necessary—it will create a number of new problems, both legally and otherwise.

In my view, the problems caused by the creation of a separate agency will include, but will not be limited to the following:

(1) As the employees will not be peace officers, they will not have peace officer powers; I have already adverted to the provisions of section 21; this is but one example of the potentially dangerous effects of experimenting with the creation of some new type of secret agent.

(2) As they will not be peace officers, nor will they have the background and training of peace officers, they will not have the investigative expertise or the informed judgment that comes from years of exposure to police work, Crown Attorneys, defence lawyers and the requirement of

—lors de la confédération, les trois aspects de l'exécution de la loi, soit les enquêtes, la surveillance et la poursuite étaient censés être administrés au niveau local tandis que le Parlement se voyait confier les pouvoirs constitutionnels nécessaires pour décréter des lois du droit pénal importantes (page 1032).

—si l'on examine l'historique législatif, les attitudes du gouvernement et le droit découlant de la jurisprudence, on doit conclure que les fonctions de surveillance que le procureur général possède quant à l'administration de la justice relèvent de l'article 92:14 (page 1048).

—le procureur général de la province n'est pas une création du Code criminel qui peut être modifiée à volonté par le Parlement en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le droit criminel. (page 1049).

Je vais aborder, monsieur le président la question de la séparation de l'organisme proposé de la GRC.

Le projet de loi propose que l'organisme soit distinct de la GRC et de fait distinct de tout corps de police. A cet égard, le projet de loi suit l'une des principales recommandations de la Commission McDonald.

Mais je dois dire que, même en lisant le rapport de la Commission McDonald, je ne suis convaincu du besoin de séparer le service de sécurité de la GRC.

La Commission McDonald a effectivement souligné les excès qui ont été commis dans ce service, et je ne suis pas disposé à pardonner ces excès.

Mais nous devons penser que ces excès ne provenaient pas de problèmes découlant de la nature même de la GRC mais plutôt d'un manque de direction, de contrôle et de conseils légaux de la part du gouvernement de l'époque.

La GRC est une institution canadienne bien considérée, et justement. Elle possède une grande tradition de service public. De la nature même de sa structure en tant que corps de police et de sa formation et de son organisation, elle est dotée d'un système tout fait de contrôles. Le fait qu'on a manqué d'exercer ces contrôles dans le passé, en raison partiellement du manquement au devoir du gouvernement du temps, n'est pas une raison suffisante d'abandonner une structure, une organisation et un ensemble de traditions qui forment l'instrument déjà prêt pour la tâche à laquelle nous faisons face.

Un service de sécurité distinct n'est pas non seulement inutile mais sa création donnera lieu à une multitude de nouveaux problèmes tant sur le plan juridique que sur d'autres plans.

A mon avis, la création d'un organisme distinct donnera lieu aux problèmes suivants, bien que la liste n'en soit pas complète:

(1) Les employés n'étant pas des agents de la paix, ils n'auront pas les pouvoirs des agents de la paix; j'ai déjà mentionné les dispositions de l'article 21; ce n'est là qu'un des dangers de l'expérimentation peut-être de la création de nouveaux types d'agents secrets;

(2) N'étant pas des agents de la paix, ils n'auront pas l'expérience et la formation des agents de la paix; ils n'auront pas les connaissances en matière d'enquêtes ou le jugement bien avisé qui sont le fait d'avoir été exposés pendant des années au travail de police et d'avoir été en

having to justify their actions in courts of law. A significant part of those officers' training, especially in the attitudinal sense, is the opportunity, through this exposure, to "see the other side of the story".

(3) Both Bill C-157 and the McDonald Commission envisaged the situation wherein, on discovering criminal conduct in the course of carrying out the security agency mandate, the security agent would enlist the support of the police. With respect to this, it is, in my view, unrealistic to expect that a joining together of two totally different agencies, at very different stages of their respective investigations and with substantially different goals, is ever going to result in a harmonious efficient or productive relationship.

(4) Both Bill C-157 and the McDonald Commission foresee effective liaison and the sharing of intelligence and other information on a free basis between the security agency and the R.C.M.P. and all other police forces. If anything, past experience shows that police agencies justifiably are particularly careful about the release of information, particularly intelligence and informant information. It is in my view rather improbable to expect effective sharing of up-to-date reliable information between such different agencies,

(5) The R.C.M.P. Security Service has an established and effective liaison with law enforcement and security agencies around the world. As well, it has other established sources of information. To now discard those resources would be a rather drastic exercise, not justifiable in terms of any likely result.

(6) A security agency must obviously be immune from infiltration by agents of foreign powers. The R.C.M.P. has of course always been concerned about the possibility of a foreign power putting an agent within the R.C.M.P. "to sleep" for ten or fifteen years. The nature of the R.C.M.P. organization, its training procedures and its policy of posting all recruits to significant periods of regular police work appear to have been successful in preventing this double agent occurrence. Compare Canada's track record in this regard with that of other countries.

It seems to me that another argument for maintaining the R.C.M.P. as a national security force is that if we have (a) ministerial accountability plus (b) the Inspector General and a properly constituted Review Committee, most of the problems concerning the R.C.M.P. could be eliminated.

Another area of concern is the possible conflict between this proposal and certain provisions of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. In the absence of authoritative judgments from the Supreme Court of Canada there is no final certainty as to how our courts will interpret the Charter of Rights. It will be some considerable time before we will know the precise legal impact of the Charter on legislative schemes

contact avec les procureurs de la Couronne et les avocats de la défense ainsi que de connaître les façons de justifier leurs actes auprès du tribunal. Une partie importante de la formation de ces agents, surtout en ce qui a trait à leur attitude, consiste à connaître, par l'expérience, «le revers de la médaille».

(3) Le projet de loi C-157 et la Commission McDonald songent aux cas où l'agent de sécurité voudrait s'assurer du concours de la police après avoir constaté des actes criminels en exerçant son mandat d'agent de sécurité. A cet égard, il est erroné de croire que l'on peut produire un rapport harmonieux, efficace ou productif en demandant à deux organismes complètement différents, à des stades différents de leurs enquêtes respectives et dont les objectifs sont complètement différents, de travailler ensemble.

(4) Le projet de loi C-157 et la Commission McDonald envisagent la liaison efficace et le partage des renseignements, sur une base volontaire, entre l'organisme de sécurité et la GRC et tous les autres corps de police. On sait, d'après l'expérience du passé, que les organismes de police sont très prudents, et avec raison, quand il s'agit de divulguer des renseignements, surtout des renseignements concernant le renseignement de sécurité et le renseignement sur les délateurs. Je crois qu'il serait manquer de réalisme que de s'attendre à ce que ces organismes si différents veuillent partager de façon efficace les renseignements les plus récents qui sont dignes de foi.

(5) Le service de sécurité de la GRC maintient une liaison bien établie et efficace avec les organismes d'exécution de la loi et de sécurité par tout le monde. Elle possède aussi de nombreuses autres sources établies de renseignements. De laisser de côté ces ressources serait une initiative plus draconienne qui ne se justifie d'aucune façon en fonction des résultats qu'on peut escompter.

(6) Un organisme de sécurité doit évidemment être protégé contre l'infiltration d'agents d'états étrangers. La GRC s'est toujours inquiétée de la possibilité qu'un État étranger aposte un agent au sein de la GRC de façon dissimulée pendant 10 ou 15 ans. De par la nature de l'organisation de la GRC, de ses pratiques de formation et de son habitude d'affecter tous les nouveaux-venus à des stages de travail régulier de police pendant des périodes assez longues, la GRC a réussi, de toute apparence, à éviter qu'une chose pareille ne se produise. On peut comparer le dossier canadien à cet égard et celui d'autres pays.

Il me semble qu'un autre motif de maintenir la GRC à titre de force de sécurité nationale est qu'on éliminerait la plupart des problèmes de la GRC si nous insistions a) sur l'imputabilité ministérielle et b) sur la charge d'inspecteur général et sur la constitution d'un comité de surveillance adéquat.

Un autre domaine de souci est le conflit qui peut exister entre cette proposition et certains dispositions de la Charte canadienne des droits et des libertés. En l'absence de jugements dignes de foi de la Cour suprême du Canada, nous ne savons pas comment les tribunaux interpréteront la Charte des droits. Il faudra attendre assez longtemps avant de savoir l'effet juridique que la Charte aura précisément sur les pro-



such as the one before you. It is therefore impossible for anyone to assert with confidence and certainty that any particular provision of this Bill would be struck down or held inapplicable because of the provisions of the Charter. But provisions in this Bill raise serious questions about their validity and their applicability to certain fact situations, in light of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The Charter, among other things, provides the following fundamental freedoms:

"2. Everyone has the following fundamental freedoms:

- (a) freedom of conscience and religion;
- (b) freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication;
- (c) freedom of peaceful assembly; and
- (d) freedom of association."

The Charter also provides that everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure (s. 8), that criminal trials must be held in accordance with the principles of fundamental justice (s. 7), and that everyone has a right to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal. (s. 11(d))

The provisions of the Bill before you could be challenged under the Charter on a number of grounds. The most obvious questions are:

(1) Do the extremely wide powers of search, seizure, and wiretap, coupled with the lack of appropriate safeguards, violate section 8 of the Charter which provides that everyone has a right to be secure against unreasonable search or seizure

(2) Does the unlimited mandate of the service to target individuals who engage in lawful activity capable under some circumstances of violating the fundamental freedoms of conscience, religion, thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press, peaceable assembly, and freedom of association (Charter s. 2)

(3) Would the provisions of section 12 of the proposed Bill providing that no information should be disclosed from which the identity of informants or undercover agents, must be inferred would interfere with the right of an accused person under section 12 of the Charter to a trial in accordance with the principles of fundamental justice or with the provisions in section 11(d) of the Charter which protect the presumption of innocence and the right to a fair trial? Can an accused receive a fair trial if he and the Court are denied access to information which might prove his innocence or destroy the Crown's case?

There are a number of other provisions of the Bill before you which could conceivably contravene the Charter, but I have outlined the most obvious areas of potential difficulty.

grammes législatifs tels que celui que nous examinons à l'heure actuelle. Il est donc impossible d'affirmer avec confiance et certitude qu'une disposition particulière du projet de loi sera déboutée ou jugée inapplicable en raison des dispositions de la Charte. Mais les dispositions du projet de loi soulèvent certains doutes quant à leur validité ou à leur application à certaines situations de fait si l'on considère la Charte canadienne des droits et libertés.

Entre autres choses, la Charte stipule les libertés fondamentales suivantes:

"2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes:

- (a) la liberté de conscience et de religion;
- (b) la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communications;
- (c) la liberté de réunion pacifique, et
- (d) la liberté d'association."

La Charte stipule aussi que chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives (article 8), que les procès en vertu du droit criminel soient tenus en conformité des principes de justice fondamentale (article 7) et que chacun a le droit d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable par un tribunal indépendant et impartial à la suite d'un procès équitable et public (article 11(d)).

Les dispositions du projet de loi peuvent être contestées en vertu de la Charte pour bien des raisons. Les questions les plus évidentes sont:

(1) Les pouvoirs extrêmement larges de fouille, de saisie et d'écoute téléphonique, et l'absence de garanties raisonnables, vont-ils à l'encontre de l'article 8 de la Charte, qui stipule que chacun a le droit à la protection contre les fouilles et les perquisitions abusives?

(2) Le mandat sans limite que le service possède de désigner, comme étant des personnes à surveiller, des personnes qui se livrent à des activités légitimes peut-il, dans certaines circonstances, porter atteinte aux libertés fondamentales de conscience, de religion, de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris de la liberté de la presse, du droit de réunion pacifique et de la liberté d'association? (article 2 de la Charte).

(3) Les dispositions de l'article 12 du projet de loi proposé qui stipulent qu'on ne doit pas divulguer de renseignements qui pourraient permettre de découvrir l'identité de délateurs ou d'agents clandestins n'iraient-elles pas à l'encontre du droit conféré par l'article 12 de la Charte, d'un individu à un procès en conformité des principes de la justice fondamentale ou des dispositions de l'article 11(d) de la Charte qui présume que cette personne est présumée innocente et qu'elle a droit à un procès équitable? Comment un inculpé peut-il obtenir un procès équitable si on lui refuse à lui et au tribunal l'accès à des renseignements qui pourraient aider à prouver son innocence ou à renverser la cause de la Couronne?

D'autres dispositions du projet de loi devant vous pourraient, elles aussi aller à l'encontre de la Charte, mais j'ai mentionné les problèmes éventuels les plus probables.

I am sure that the Federal government must have given some consideration to the provisions of the Charter when developing the legislation now before you. I would certainly invite them to produce whatever legal opinions they worked with and have available, in order to satisfy you and the public that appropriate consideration was given to the Charter and that we can be reasonably satisfied that this Bill could withstand a legal challenge based on the Charter.

Section 21 provides as follows:

"21.(1) The Director and employees are justified in taking such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the Service under this Act.

(2) If the Director is of the opinion that an employee has, on a particular occasion, acted unlawfully in the purported performance of the duties and functions of the Service under this Act, the Director shall submit a report in respect thereof to the Minister and the Attorney General of Canada."

Largely because of the limitless mandate of the agency and the definition of threat to national security this section has virtually no limits. It effectively means that legal limitations on the secret conduct of employees of the agency will not be determined by the laws passed by Parliament or the provincial legislatures, but will be decided by the agents themselves based on their own personal interpretation of what is reasonable and what is unreasonable.

Professor Russell aptly said of this provision:

"Cast in such wide-open terms, it is well-designed to catch much of the criticism that will be levelled at the Bill."

It is somewhat difficult to divine the Solicitor General's intention from the section itself, which is virtually limitless. The explanatory note suggests it:

"... might involve relatively minor 'infractions' such as exceeding the speed limit or more serious incidents such as trespassing or damaging private property."

If this is in fact the limited intention behind the section, the section should be substantially redrafted to define those specific minor infractions which the federal government thinks its security agents should be able to breach.

So far as we can tell from various federal statements, this section was included because members of the agency would not be peace officers and it was perhaps intended to give them the protection that a peace officer enjoys at common law and under section 25 of the Criminal Code. The proposed provision is apparently meant to address the so-called "inherent contradiction" referred to by the MacKenzie and McDonald Commissions.

The very complex and difficult issues of the protection afforded to a peace officer, in a body of common law developed on the basis of centuries of experience and various statutes including section 25 of the Criminal Code, were

Je suis certain que le gouvernement a tenu compte des dispositions de la Charte quand il a élaboré le projet de loi qui vous est présenté. Je demanderais que ses représentants nous fassent connaître les opinions juridiques selon lesquelles ils ont œuvré et qui sont disponibles, en vue de rassurer le public et vous-mêmes qu'on a tenu compte de la Charte et de nous convaincre que le projet de loi pourrait soutenir tout défi juridique fondé sur les dispositions de la Charte.

L'article 21 stipule ce qui suit:

«21.(1) Le directeur et les employés sont fondés à accomplir, en vue de l'exercice des fonctions que la présente loi confère au Service, tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable.

(2) Le directeur fait rapport au ministre et au procureur général du Canada sur tous les actes accomplis, selon lui, illicitement, dans des cas particuliers, par des employés dans l'exercice prétendu des fonctions que la présente loi confère au Service.»

Surtout en raison du mandat presque sans réserve de l'organisme et de la définition d'une menace envers la sécurité nationale cet article ne contient aucune restriction. Il propose effectivement que les restrictions juridiques imposées sur la conduite secrète des employés de l'organisme ne soient pas établies dans des lois adoptées par le Parlement ou des assemblées législatives provinciales, mais qu'elles soient décidées par les agents eux-mêmes selon leur propre interprétation de ce qui est justifiable et de ce qui ne l'est pas.

Le professeur Russell dit de cette disposition:

«Rédigée dans des termes si larges, elle sera l'objet de beaucoup des critiques qui se feront au sujet du projet de loi».

Il est quelque peu difficile de deviner l'intention du solliciteur général en examinant l'article lui-même qui ne comporte presque aucune restriction. La note explicative suggère qu'il peut s'agir:

«... d'activités qui peuvent entraîner des infractions relativement mineures, un excès de vitesse en automobile, par exemple, ou avoir des conséquences plus sérieuses, comme une violation de propriété ou des dommages causés à des biens privés».

Si c'est là l'intention limitée qui inspire cet article, l'article devrait être rédigé de nouveau afin de préciser les infractions mineures que le gouvernement croit que ses agents de sécurité peuvent commettre.

D'après ce que nous en ont dit diverses déclarations des représentants du gouvernement fédéral, cet article a été inclus dans le projet de loi parce que les membres de l'organisme ne seraient pas des agents de la paix et qu'on voulait peut-être leur accorder la protection dont un agent de la paix jouit selon le droit commun et en vertu de l'article 28 du Code criminel. La disposition semble vouloir porter sur la «contradiction inhérente» dont parlent les commissions MacKenzie et McDonald.

Des conseillers juridiques fédéraux et provinciaux, dont l'un est un conseiller juridique de la Couronne de mon ministère, ont abordé dans un document très professionnel la question très complexe et difficile de la protection qui doit être accordée



recently addressed in a very scholarly paper prepared by federal and provincial law officers, one of them a Senior Crown Law Officer in my Ministry. This report, which I understand is being printed by the federal government, analyzes the protection given to peace officers at common law including the principles as set out in the case of *R. v. Waterfield*. The courts have, over the centuries, been able to give the basic principles some concrete meaning because the duties and powers of police officers and infinitely better defined, and controlled both by statute and common law than are the limitless mandate and powers of members of the proposed security agency under this Bill.

As of today we have approximately two centuries of slowly evolving legal doctrine which are of some assistance in determining whether the particular conduct of a particular police officer in a particular case is or is not justified or protected.

Instead of building on this admittedly imperfect but basically workable, solid and still evolving set of legal doctrines, the proposal before you is subject to no intelligible limitations. It will simply create a fresh starting point for further confusion about the so-called inherent contradiction.

Whatever the appropriate resolution of the issues, the present proposal embodied in section 21 is dangerously excessive. The protection, immunity and powers proposed by section 21 for members of the new agency far exceed those given to police officers who may daily be faced with physical confrontation and whose responsibilities extend to the most serious and violent kinds of crime known to our law.

In any event I question the desirability of giving even the limited protection now enjoyed by police officers to people who are not police officers who do not have police training or police discipline or the police command structure or police traditions of public service and open judicial accountability. To give any group of individuals powers far exceeding those of the police, without the corresponding duties and responsibilities, is extremely ill-advised.

In fact I seriously question whether any kind of immunity is appropriate for a civilian security service. This is an area where sound prosecutorial discretion, subject to appropriate principles and guidelines, can go a long way towards solving potential problems.

This is clearly a complex matter and difficulties will arise. However, I suggest that it is much better to live with these difficulties, particularly in relation to any kind of a civilian agency without the responsibilities and checks inherent in a police force, than to enshrine in law the position that these civilians can act beyond the law.

The preferred course would be simply to omit this section from the Bill before us. It gives exactly the wrong message and sense of direction to the new organization.

In conclusion, Mr. Chairman, I want to stress that it is beyond question that Canada needs an effective means of gathering intelligence about threats to its existence, and about a limited number of other matters of national and international importance. I and my fellow Attorneys General have been

à un agent de la paix selon un droit commun qui s'est élaboré au cours de siècles d'expérience et selon diverses lois, dont l'article 25 du Code criminel. Ce rapport que, paraît-il le gouvernement fédéral est en train de faire imprimer, analyse la protection accordée aux agents de la paix en vertu du droit commun et des principes établis dans la cause de la *R. et Waterfield*. Depuis des siècles, les tribunaux ont pu donner un sens concret à ces principes fondamentaux parce qu'on a défini infiniment mieux les fonctions et les pouvoirs des agents de police et parce que ces fonctions et ces pouvoirs sont contrôlés à la fois par la loi et par le droit commun, beaucoup mieux que ne le seront le mandat sans réserve et les pouvoirs que le projet de loi veut conférer à l'organisme de sécurité proposé.

Jusqu'ici, nous avons élaboré depuis deux siècles environ une doctrine juridique qui aide à établir si la conduite d'un agent de police particulier est justifiée ou protégée dans un cas déterminé.

Au lieu de partir de cet ensemble peut-être imparfait mais solide et toujours en évolution de doctrines légales qui sont précieuses, le projet de loi qui vous est présenté ne comporte aucune restriction raisonnable. Il créera une nouvelle base de confusion au sujet de la prétendue contradiction inhérente.

Quelle que soit la solution apportée aux problèmes, la proposition renfermée dans l'article 21 comporte des dangers excessifs. La protection, l'immunité et les pouvoirs que l'article 21 veut accorder aux membres du nouvel organisme dépassent de beaucoup ceux qui sont accordées aux agents de police qui doivent, au jour le jour, faire face à des affrontements de caractère physique et dont les responsabilités portent sur les crimes les plus violents des annales judiciaires.

Je mets en doute, de toute façon, la sagesse de confier même la protection restreinte dont jouissent les agents de police à des gens qui ne sont pas des agents de police, qui ne possèdent pas de formation policière ni de discipline policière et qui ne jouissent pas des bénéfices de la structure fonctionnelle du commandement de la police et qui ne sont pas soumis à l'imputabilité judiciaire. Il est très malavisé de confier à un groupe d'individus des pouvoirs qui dépassent ceux de la police, sans leur imposer les fonctions et les responsabilités correspondantes.

Je me demande de fait si une immunité quelconque est propre à un organisme de sécurité civil. C'est là un domaine où la discrétion des procureurs de la poursuite, soumise à des principes et à des lignes directrices convenables, pourrait aider à régler des problèmes éventuels.

Des problèmes complexes et difficiles vont certes surgir. Je suis certain, cependant, qu'on peut s'accommoder à ces conditions, surtout lorsqu'il s'agit d'un organisme civil auquel on n'impose pas les responsabilités et les mesures de contrôle imposées à un corps de police, au lieu de consacrer dans la loi le concept selon lequel ces civils peuvent agir au-delà de la loi.

Il serait préférable de supprimer cet article du projet de loi. Cet article ne fait que donner un mauvais sens de direction au nouvel organisme.

Pour conclure, monsieur le président, je veux souligner que le Canada a besoin, sans aucun doute, de dispositifs efficaces de collecte de renseignements au sujet des menaces envers son existence et au sujet d'un nombre restreint de questions d'importance nationale et internationale. Mes collègues, les procu-

careful throughout our criticism of Bill C-157 to stress our support for the concept of an efficient security force.

However, it is important to recognize that there are two sets of interests to be balanced. On the one hand, an effective security force is essential if we are to remain a free and democratic country. But on the other hand, a security force given carte blanche to intrude on the privacy, dignity and lawful political activity of Canadians could, wittingly or otherwise, bring to an end both freedom and democracy.

The development, exchange and debate of ideas and values are the breath of life for freedom and democracy. But this breath can be stifled, and democracy suffocated, by persuasive surveillance and record keeping. Governments are simply too powerful, and have too much potential to influence the lives of people, for there not to be a considerable hesitancy on the part of many to freely engage in political and social debate if they perceive that their thoughts and ideas will end up in the computer banks of a secret security agency.

Governments which believe in democracy must exercise restraint in setting the ground rules for the gathering of information on individuals. It is critical, in developing laws to protect our freedoms, that we do not by those laws destroy the very freedoms they are meant to secure.

#### [POSSIBLE FORMAT] MANDATE OF C.S.I.S.

##### I. *Proposed Mandate—C-157*

“threats to the security of Canada” means

- (a) espionage or sabotage against Canada or any state allied or associated with Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage.
- (b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada or any state allied or associated with Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person.
- (c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state, and
- (d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada.

##### II. *Present Law*

###### (1) Section 16 *Official Secrets Act*

2. The Solicitor General of Canada may issue a warrant authorizing the interception or seizure of any communication if he is satisfied by evidence on oath that such interception or seizure is necessary for the prevention or

reurs généraux et moi, nous avons insisté dans notre critique du projet de loi C-157 pour souligner notre appui du concept général d'un service de sécurité efficace.

Il est important, toutefois, de reconnaître qu'on doit équilibrer deux éléments d'intérêts. D'un côté, il est essentiel de posséder un organisme de sécurité efficace pour pouvoir demeurer un pays libre et démocratique. En revanche, on pourrait mettre fin, sans le vouloir, à la fois à la liberté et à la démocratie si l'on confie à un organisme de sécurité la liberté d'empiéter sur la vie personnelle, sur la dignité et sur l'activité politique des Canadiens.

L'élaboration, et l'échange des idées et des valeurs et le débat à leur sujet, sont les éléments essentiels de la liberté et de la démocratie. Mais on peut touffer ces éléments et faire suffoquer la démocratie, en exerçant une surveillance indue et en tenant des dossiers de toutes sortes. Les gouvernements sont déjà trop puissants et peuvent trop influencer sur la vie des gens pour que les gens puissent hésiter à s'engager dans des débats de caractère social ou politique, s'ils sentent que leurs opinions et leurs pensées iront aboutir dans les banques informatiques d'un organisme secret de sécurité.

Les gouvernements qui ont foi en la démocratie doivent exercer de la prudence lorsqu'ils établissent les règles pour la collecte de renseignements au sujet des particuliers. Il est donc essentiel, quand on élabore des lois destinées à protéger nos libertés, de veiller à ce que ces lois ne détruisent pas les libertés qu'elles ont pour but de garantir.

#### PRÉSENTATION SUGGÉRÉE MANDAT DU S.C.R.S.

##### I. *Mandat proposé—C-157*

«menaces envers la sécurité du Canada»

Constituent des menaces envers la sécurité du Canada les activités suivantes:

- a) l'espionnage et le sabotage contre le Canada ou un État allié ou associé avec lui et les activités qui visent à les favoriser;
- b) les activités d'origine étrangère qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts ou à ceux des États alliés ou associés avec lui, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers qui que ce soit;
- c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger;
- d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement.

##### II. *Loi actuelle*

###### (1) Article 16 de la *Loi sur les secrets officiels*

(2) Le solliciteur général du Canada peut décerner un mandat autorisant l'interception ou la saisie de toute communication s'il est convaincu, en se fondant sur une preuve faite sous serment, que cette interception ou saisie



detection of subversive activity directed against Canada or detrimental to the security of Canada or is necessary for the purpose of gathering foreign intelligence information essential to the security of Canada.

3. For the purposes of subsection (2), "subversive activity" means:

- (a) espionage or sabotage;
- (b) foreign intelligence activities directed toward gathering intelligence information relating to Canada;
- (c) activities directed toward accomplishing governmental change within Canada or elsewhere by force or violence or any criminal means;
- (d) activities by a foreign power directed toward actual or potential attack or other hostile acts against Canada; or
- (e) activities of a foreign terrorist group directed toward the commission of terrorist acts in or against Canada.

(2) *March 27, 1975 Memorandum—Cabinet Approval  
The Role, Tasks and Methods of the R.C.M.P.  
Security Service*

The R.C.M.P. Security Service be authorized to maintain internal security by discerning, monitoring, investigating, deterring, preventing and countering individuals and groups in Canada when there are reasonable and probable grounds to believe that they may be engaged in or may be planning to engage in:

- (i) espionage or sabotage;
- (ii) foreign intelligence activities directed toward gathering intelligence information relating to Canada;
- (iii) activities directed toward accomplishing governmental change within Canada or elsewhere by force or violence or any criminal means;
- (iv) activities by foreign power directed toward actual or potential attack or other hostile acts against Canada;
- (v) activities of a foreign or domestic group directed toward the commission of terrorist acts in or against Canada; or
- (vi) the use or the encouragement of the use of force, violence or any criminal means, or the creation or exploitation of civil disorder, for the purpose of accomplishing any of the activities referred to above;

(b) the R.C.M.P. Security Service be required to report on its activities on an annual basis to the Cabinet Committee on Security and Intelligence;

(c) the Solicitor General prepare for consideration by the Prime Minister a public statement concerning the role of the R.C.M.P. Security Service.

(3) *Section 46(2)(b) Criminal Code*

Everyone commits treason who, in Canada, . . .

est nécessaire pour prévenir ou dépister une activité subversive dirigée contre le Canada ou préjudiciable à la sécurité du Canada, ou est nécessaire pour recueillir des renseignements d'origine étrangère essentiels à la sécurité du Canada.

(3) Aux fins du paragraphe (2), «activité subversive» désigne

- a) l'espionnage ou le sabotage;
- b) des activités de renseignement d'origine étrangère visant à réunir des renseignements sur le Canada;
- c) des activités visant à opérer un changement de gouvernement au Canada ou ailleurs par la force, la violence ou tout autre moyen criminel;
- d) des activités d'une puissance étrangère visant, en fait ou éventuellement, à attaquer le Canada ou à se livrer contre lui à d'autres actes hostiles; ou
- e) des activités d'un groupe de terroristes étrangers visant à la perpétration d'actes terroristes au Canada ou contre le Canada.

(2) *Directive du Cabinet—27 mars 1975*

*Rôle, tâches et méthodes du Service de sécurité  
de la GRC*

Le Service de sécurité de la GRC soit autorisé à maintenir la sécurité interne en décelant, surveillant, décourageant, prévenant et contrecarrant les activités de particuliers ou de groupes au Canada et en enquêtant sur eux, lorsqu'il y a des motifs raisonnables ou plausibles de croire qu'ils s'adonnent ou qu'ils ont l'intention de s'adonner à:

- (i) l'espionnage ou au sabotage;
- (ii) des activités visant à recueillir des renseignements sur le Canada pour le compte de l'étranger;
- (iii) des activités visant à provoquer un changement gouvernemental au Canada ou ailleurs par la force, la violence ou tout autre acte criminel;
- (iv) des activités dirigées par une puissance étrangère reliées à une attaque réelle ou éventuelle contre le Canada ou à d'autres actes hostiles envers notre pays;
- (v) des activités d'un groupe étranger ou national visant à la perpétration d'actes terroristes au Canada ou dirigés contre ce dernier; ou
- (vi) l'emploi ou l'encouragement à l'emploi de la force, de la violence ou de tout autre moyen criminel, la provocation ou l'exploitation du désordre populaire, dans le but de prendre part à n'importe laquelle des activités susmentionnées;

b) le Service de sécurité de la GRC soit tenu d'établir un rapport annuel de ses activités à l'intention du Comité du Cabinet chargé de la sécurité et des renseignements;

c) le solliciteur général rédige un communiqué sur le rôle du Service de sécurité de la GRC et le soumette au premier ministre.

(3) *Alinéa 46(2)(b) du Code criminel*

(2) Commet une trahison quiconque, au Canada,

(b) without lawful authority, communicates or makes available to an agent of a state other than Canada, military or scientific information or any sketch, plan, model, article, note or document of a military or scientific character that he knows or ought to know may be used by that state for a purpose prejudicial to the safety or defence of Canada.

(4) *Section 3—Official Secrets Act*

3. (1) Every person is guilty of an offence under this Act who for any purpose prejudicial to the safety or interests of the state,

(a) approaches, inspects, passes over, or is in the neighbourhood of, or enters any prohibited place;

(b) makes any sketch, plan, model or note that is calculated to be or might be or is intended to be directly or indirectly useful to a foreign power; or

(c) obtains, collects, records, or publishes, or communicates to any other person any secret official code word, or password, or any sketch, plan, model, article, or note, or other document or information that is calculated to be or might be or is intended to be directly or indirectly useful to a foreign power.

(5) *Section 52 Criminal Code*

The sabotage section of the Criminal Code is section 52 which makes it an offence to do

a prohibited act for a purpose prejudicial to

(a) the safety, security or defence of Canada, or

(b) the safety or security of the naval, army or air forces of any state other than Canada that are lawfully present in Canada.

Section 52(2) defines "prohibited act" as meaning

An act or omission that

(a) impairs the efficiency or impedes the working of any vessel, vehicle, aircraft, machinery apparatus or other thing, or

(b) causes property, by whomsoever it may be owned, to be lost, damaged or destroyed.

It is in the sense of this definition in the Criminal Code rather than in any colloquial or dictionary sense that the term "sabotage" should be understood and used by a security intelligence agency.

### III. McDonald Commission Recommendations

WE RECOMMEND THAT legislation establishing Canada's security intelligence agency designate the general categories of activity constituting threats to the security of Canada in relation to which the security intelligence agency is authorized to collect, analyze and report intelligence.

WE RECOMMEND THAT the categories of activity to be so designated be as follows:

b) sans autorisation légitime, communique à un agent d'un État autre que le Canada, ou met à la disposition d'un tel agent, des renseignements d'ordre militaire ou scientifique ou quelque croquis, plan, modèle, article, note ou document de nature militaire ou scientifique alors qu'il sait ou devrait savoir que ledit État peut s'en servir à des fins préjudiciables à la sécurité ou à la défense du Canada;

(4) *Article 3—Loi sur les secrets officiels*

3. (1) Est coupable d'infraction à la présente loi quiconque, dans un dessein nuisible à la sécurité ou aux intérêts de l'État,

a) s'approche d'un endroit prohibé, l'inspecte, le traverse, se trouve dans son voisinage ou y pénètre;

b) prend une note ou fait un croquis, plan ou modèle propre ou destiné à aider, ou susceptible d'aider directement ou indirectement à une puissance étrangère; ou

c) obtient, recueille, enregistre, publie ou communique à une autre personne un chiffre officiel ou mot de passe, ou un croquis, plan, modèle, article, note ou autre document ou renseignement propre ou destiné à aider, ou susceptible d'aider, directement ou indirectement une puissance étrangère.

(5) *Article 52 du Code criminel*

L'article du Code criminel qui a trait au sabotage est l'article 52, lequel rend coupable d'un acte criminel

... quiconque commet un acte prohibé dans un dessein préjudiciable

a) à la sécurité, à la sûreté ou à la défense du Canada, ou

b) à la sécurité ou sûreté des forces navales, des forces aériennes de tout État, autre que le Canada, qui sont légitimement présentes au Canada.

Selon le paragraphe 52(2), un «acte prohibé» signifie

... un acte ou une omission qui

a) diminue l'efficacité ou gêne le fonctionnement de tout navire, véhicule, aéronef, machine, appareil ou autre chose, ou

b) fait perdre, endommager ou détruire des biens, quel qu'en soit le propriétaire.

C'est dans le sens de cette définition figurant au Code criminel plutôt que dans le sens populaire ou selon la définition du dictionnaire que le terme «sabotage» doit être compris et utilisé par un organisme de renseignements.

### III Recommandations de la Commission McDonald

NOUS RECOMMANDONS QUE les mesures législatives instituant le service canadien de renseignements pour la sécurité désignent les catégories générales d'activité qui constituent des menaces à la sécurité du Canada et concernant lesquelles le service de sécurité est autorisé à recueillir et analyser des renseignements et en faire rapport.

NOUS RECOMMANDONS QUE les catégories d'activités devant être ainsi désignées soient les suivantes:



(a) activities directed to or in support of the commission of acts of espionage or sabotage (*espionage and sabotage to be given the meaning of the offences defined in sections (46(2)(b) and 52 of the Criminal Code and section 3 of the Official Secrets Act*);

(b) foreign interference, meaning clandestine or deceptive action taken by or on behalf of any foreign (*including Commonwealth*) power in Canada to promote the interests of a foreign power;

(c) political violence and terrorism, meaning activities in Canada directed towards or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective in Canada or in a foreign country;

(d) revolutionary subversion, meaning activities directed towards or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the democratic system of government in Canada.

WE RECOMMEND THAT, for category (d), revolutionary subversion, only non-intrusive techniques be used to collect information about individuals or groups whose known and suspected activities are confined to this category.

WE RECOMMEND THAT the legislation establishing Canada's security intelligence agency contain a clause indicating that the agency's work should be limited to what is strictly necessary for the purpose of protecting the security of Canada and that the security intelligence agency should not investigate any person or group solely on the basis of that person's or group's participation in lawful advocacy, protest or dissent.

a) les activités visant à perpétrer ou à appuyer des actes d'espionnage ou de sabotage (l'espionnage et le sabotage, devant s'entendre des infractions définies au paragraphe 46(2)(b) et aux articles 52 du Code criminel et 3 de la Loi sur les secrets officiels);

b) l'ingérence étrangère, c'est-à-dire un acte clandestin ou trompeur commis au Canada par une puissance étrangère (y compris un pays du Commonwealth) ou pour son compte dans l'intérêt d'une puissance étrangère;

c) la violence politique ou le terrorisme, c'est-à-dire des activités au Canada visant à proférer ou appuyer des menaces, ou à poser ou appuyer des actes graves de violence contre des personnes ou des biens en vue d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un pays étranger;

d) la subversion révolutionnaire, c'est-à-dire les activités dont le but immédiat ou éventuel est d'amener la destruction ou le renversement du régime démocratique de gouvernement au Canada.

NOUS RECOMMANDONS QUE, dans le cas de la catégorie (d), soit la subversion révolutionnaire, il ne soit recouru qu'à des techniques ne comportant pas intrusion pour recueillir des renseignements sur des individus ou des groupes dont les activités connues ou soupçonnées se bornent à cette catégorie.

NOUS RECOMMANDONS QUE la loi instituant le service de renseignements pour la sécurité du Canada renferme une disposition portant que le travail du service devrait se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour protéger la sécurité du Canada et que le service de renseignements pour la sécurité ne devrait pas faire enquête sur une personne ou sur un groupe du seul fait de la participation de cette personne ou de ce groupe à des initiatives légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de dissidence.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Province of Ontario:*

The Hon. Roy McMurtry, Q.C., Attorney General;  
Mr. Archie Campbell, Q.C., Deputy Attorney General.

### *From the Province of New Brunswick:*

The Hon. Fernand G. Dubé, Q.C., Minister of Justice and  
Attorney General;  
Mr. Barry Athey, Assistant Deputy Attorney General.

### *De la Province d'Ontario:*

L'honorable Roy McMurtry, c.r., procureur général;  
M. Archie Campbell, c.r., sous-procureur général.

### *De la Province du Nouveau-Brunswick:*

L'honorable Fernand G. Dubé, c.r., ministre de la Justice et  
procureur général;  
M. Barry Athey, sous-procureur général adjoint.





First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special  
Committee of the Senate on the*

*Délibérations du comité  
sénatorial spécial du*

# Canadian Security Intelligence Service

# Service canadien du renseignement de sécurité

*Chairman:*  
The Honourable P. M. PITFIELD

*Président:*  
L'honorable P. M. PITFIELD

Wednesday, August 24, 1983

Le mercredi 24 août 1983

Issue No. 5

Fascicule n° 5

**Fifth Proceedings on**  
The subject-matter of Bill C-157,  
intituled: "Canadian Security  
Intelligence Act"

**Cinquième fascicule concernant**  
La teneur du Projet de loi C-157,  
intitulé: «Loi sur le Service canadien  
du renseignement de sécurité»

APPEARING:

COMPARAÎT:

The Honourable Mark MacGuigan  
Minister of Justice and Attorney  
General of Canada

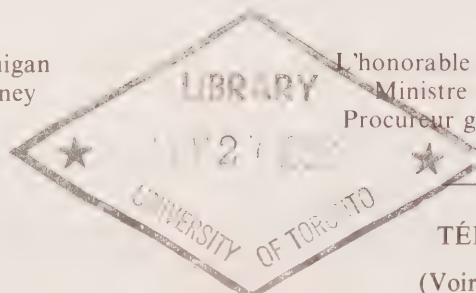
L'honorable Mark MacGuigan  
Ministre de la Justice et  
Procureur général du Canada

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE  
ON THE CANADIAN SECURITY  
INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour  
Buckwold  
Flynn  
Godfrey  
Kelly  
Lapointe

Nurgitz  
Olson  
Pitfield  
Riel  
Riley

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL  
DU SERVICE CANADIEN DU  
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

*Président:* L'honorable P. M. Pitfield

*Vice-président:* L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
Lapointe	

(Quorum 4)

*Les greffiers du comité*

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

*Clerks of the Committee*



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(b) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)(b) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir; les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, AUGUST 24, 1983  
(10)

## [Text]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 9:38 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Nurgitz, Lapointe, Pitfield and Riley. (9)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senators Frith and Hastings.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

## Witness:

Mr. John Starnes

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157, intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

The witness made a statement and answered questions.

At 12:13 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## AFTERNOON SITTING

(11)

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 2:18 p.m., with the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield and Riley. (9)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Frith.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

## Appearing:

The Honourable Mark MacGuigan, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

## Witness:

Mr. Roger Tassé, O.C., Q.C., Deputy Minister, Department of Justice.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

On Motion of Senator Balfour it was *agreed*:

"That the Chairman or Deputy Chairman and two (2) other members of the Committee be authorized to hold

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 24 AOÛT 1983  
(10)

## [Traduction]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 9 h 38 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Nurgitz, Lapointe, Pitfield et Riley. (9)

*Personnes présentes ne faisant pas partie du Comité:* Les honorables sénateurs Frith et Hastings.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chercheurs.

## Témoïn:

M. John Starnes

Suivant son Ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité poursuit son étude de la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions des membres du Comité.

A 12 h 13, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(11)

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 14 h 18 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield et Riley. (9)

*Personne présente ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Frith.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chercheurs.

## Comparaît:

L'honorable Mark MacGuigan, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

## Témoïn:

M. Roger Tassé, O.C., c.r., sous-ministre, Ministère de la Justice.

Suivant son Ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité poursuit son étude de la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité».

Sur motion du sénateur Balfour, il est *convenu*:

«Que lorsqu'il n'y a pas quorum, le président et le vice-président, ainsi que deux (2) autres membres du Comité

meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.”

The witnesses made a statement and answered questions put to them by members of the Committee.

At 4:23 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

soient autorisés à tenir des réunions pour entendre des témoins et à faire imprimer leur témoignage.»

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions des membres du Comité.

A 16 h 23, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Les greffiers du Comité*

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

*Clerks of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, August 24, 1983

[Text]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, met this day at 9.30 a.m. to consider the said subject matter.

**Senator P. Michael Pitfield** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we are ready to begin.

Senator Godfrey, please.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, yesterday we agreed to publish Mr. McMurtry's brief as an appendix on the understanding that he was going to summarize it. We calculated the brief was going to take an hour to read, and in fact it took an hour and a half to summarize, during the course of which he pretty well covered everything.

Under the circumstances, I do not think that the cost involved in printing the brief, which runs to 60 pages in length, is justified. The brief itself is available to all the committee members.

We are trying to encourage people to submit briefs in advance, with a summary then given at the time of their actual appearance before the committee, as well as the brief itself being printed as an appendix to that day's committee *Hansard*.

**The Chairman:** I understand that, Senator Godfrey, but I may offer the alternative view. I found that, stripped of the rhetoric, there were 10 or 12 very useful suggestions in the brief, and they were not in fact enlarged on as fully in his presentation as they are in the brief.

When we get to reconciling views, I think we will find that there is really considerable common ground with Mr. McMurtry on some of these things, despite the allegations of vagueness and sloppiness, and so on.

**Senator Godfrey:** Not with his use of language!

**The Chairman:** In that context—and I have not consulted with you on this—I am wondering whether the committee would agree that, in order to make headway in our very tight schedule, we should ask the Department of the Solicitor General and the Department of Justice to provide us with written comments, if they so wish, on those two briefs.

I know this is a practice which is very common in British parliamentary committees. I do not know how common it is in Canadian ones. I stand to be instructed in that regard.

It is going to be difficult to get the discussion by witnesses that we would like, and it would seem to me that it would be very useful to have the response on some of those points that the department might wish to provide in terms of a memorandum to the committee, which we could circulate to the members.

It is just that we are in such a tight schedule that we are going to find it hard to summon witnesses back again and again and again.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, mercredi le 24 août 1983

[Traduction]

Le Comité spécial du Sénat sur le Service canadien de renseignement auquel la question du Projet de loi C-157 a été référée, s'est réuni ce jour à 9 30 a.m. pour étudier ladite question.

**Le sénateur P. Michael Pitfield** (*président*) siège.

**Le président:** Honorables Sénateurs, nous sommes prêts à commencer.

Sénateur Godfrey, s'il vous plaît.

**Le sénateur Godfrey:** M. le Président, nous nous sommes entendus hier pour publier le mémoire de M. McMurtry en annexe, à la condition qu'il le résume. Nous avons calculé que la lecture de ce mémoire prendrait une heure, mais elle a pris en fait une heure et demie, pendant laquelle tout a été couvert assez bien.

Dans ces conditions, je ne crois pas que les frais d'impression de ce mémoire, qui couvre 60 pages, soient justifiés. Les membres du comité disposent tous du mémoire lui-même.

Nous essayons d'encourager les gens à présenter d'avance leur mémoire, avec un résumé donné au moment de leur comparution devant ce comité, de même que le mémoire est intégré, à titre d'annexe, au *Hansard* du jour de ce comité.

**Le président:** Je comprend cela, Sénateur Godfrey, mais je peux vous présenter un autre point de vue. Je trouve que, dépouillé de sa rhétorique, le mémoire contient 10 ou 12 suggestions très utiles, mais qu'elles n'ont pas été élaborées aussi à fond dans sa présentation.

Lorsque nous en viendrons à la conciliation des opinions, je crois que nous trouverons beaucoup de points communs à ceux de M. McMurtry sur certaines choses, malgré les allégations de négligence et de manque de précision, ainsi de suite.

**Le sénateur Godfrey:** Pas avec son usage de la langue!

**Le président:** A cet égard—et je ne vous ai pas consulté là-dessus—je me demande si vous seriez d'accord pour que, afin d'aérer un peu notre horaire très serré, nous demandions au ministre du Solliciteur général et au ministre de la Justice de nous fournir des commentaires écrits sur ces deux mémoires, s'ils le désirent.

Je sais que c'est là une pratique très courante des comités du Parlement britannique. J'ignore si elle est utilisée ici. J'attends d'être instruit à cet égard.

Il sera difficile d'obtenir les commentaires que nous désirons des témoins et il me semble qu'il serait très utile d'obtenir les réactions que le ministère pourrait nous fournir sur certains de ces points, sous forme de mémoire présenté au comité, que nous pourrions alors distribuer aux membres.

C'est seulement que notre horaire est si serré que nous trouverons difficile de convoquer les témoins encore et encore.

[Text]

**Senator Godfrey:** I think that is an excellent suggestion, particularly on points of law—for example, Mr. McMurtry's contention in relation to clause 2.

I might say that I have sent a message to Mr. MacGuigan indicating that I would be asking him for his legal opinion, as Attorney General of Canada, on that.

I think a memorandum on legal opinions would be useful. It could cover the same things covered by the McLeod Report—this so-called breaking of the law which really is not breaking of the law at all, as covered by the *Waterfield* principle.

In that connection, in the numerous press reports of what Mr. Kaplan has said, all that is referred to is his saying that under certain circumstances, the police are justified in breaking the law.

I was on the telephone to him the other day and I was highly critical of his statements talking about police breaching the law when in fact they are not breaching the law, and he responded that he has never ever once made that statement.

That is the way the press summarized what he is trying to explain. So, I was relieved to hear that at least he had not said that.

I do not think the press deliberately misinterpreted his remarks; it was simply their summary of what they thought he was saying, when in fact he was saying is that they are within the law, where an ordinary citizen would not be.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I presume that the response of the department involved would be a public document.

**The Chairman:** Yes. Under the British process—which, as I say, has not been all that commonly followed, to my knowledge, in Canada—they provide a memorandum to the committee.

**Senator Buckwold:** This is not unusual; it has been done in committees where a response is desired to a given brief. It is not unusual.

**The Chairman:** It might even be helpful in preparation for a final hearing with the ministers.

**Senator Nurgitz:** Mr. Chairman, why not invite the department to respond to any and all witnesses that appear if they have anything that would shed some light on issues raised—especially if we can get it soon after, as opposed to some time in October, when we are going to have a hard time remembering what the Attorney General of some province said?

**The Chairman:** We can make it a general invitation; but as well, if I may, I will include the specific.

Our witness today is Mr. John Starnes, who is well known to the members of the committee.

Mr. Starnes, do you have anything you would like to say in opening? I believe that the committee has read two of your articles at least, which have been circulated to the members of the committee; but it would be useful if you could perhaps provide a gloss to them and any remarks you wish in terms of what you have heard in the last while.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que c'est là une excellente suggestion, surtout en ce qui a trait aux questions légales—par exemple, l'allégation de M. McMurtry en ce qui a trait à la clause 2.

Je peux dire que j'ai envoyé un message à M. MacGuigan lui indiquant que je lui demanderais son avis légal là-dessus, à titre de Procureur général du Canada.

Je crois qu'un mémoire sur les avis légaux serait très utile. Il pourrait traiter des mêmes questions que le Rapport McLeod—cette supposée infraction à la loi qui n'est pas vraiment une infraction à la loi, comme les traite le principe *Waterfield*.

A cet égard, les nombreux communiqués de presse rapportant ce qu'a dit M. Kaplan, ne mentionnaient que sa déclaration à l'effet que, dans certaines circonstances, il est justifiable que la police enfreigne la loi.

Je lui parlais au téléphone l'autre jour, le critiquant vertement sur ses déclarations que la police enfreint la loi alors qu'en fait, elle n'enfreint pas la loi, et il a répondu qu'il n'a jamais fait une telle déclaration.

Tout ça pour dire que la presse a résumé ce qu'il essaie de dire. J'étais donc soulagé d'entendre qu'au moins, il n'a pas dit cela.

Je ne crois pas que la presse a délibérément mal interprété ses remarques: c'était simplement leur résumé de ce qu'ils ont cru qu'il disait, alors qu'en fait, il disait que la police respectait la loi, là où un citoyen ordinaire l'enfreindrait.

**Le sénateur Buckwold:** M. le Président, je suppose que la réponse du ministère impliqué serait un document public.

**Le président:** Oui. En vertu de la procédure britannique, qui, comme je l'ai dit, n'est pas utilisée couramment au Canada à ma connaissance, ils fournissent un mémoire au comité.

**Le sénateur Buckwold:** Cela n'est pas inusité; cela se fait dans les comités lorsqu'on désire une réaction à un mémoire donné. Ce n'est pas inusité.

**Le président:** Cela pourrait même être utile à la préparation de la séance finale avec les ministres.

**Le sénateur Nurgitz:** M. le Président, pourquoi ne pas inviter le ministère à répondre à n'importe quel et à tous les témoins qui paraissent, s'il peut éclairer les questions soulevées—en particulier si nous pouvons obtenir cette réponse peu après, par comparaison à une date du mois d'octobre, alors que nous aurons de la difficulté à nous rappeler ce que le Procureur général d'une province a dit?

**Le président:** Nous pouvons en faire une invitation générale; mais si vous le permettez, j'en ferai aussi une invitation spécifique.

Notre témoin d'aujourd'hui est M. John Starnes, bien connu des membres du comité.

M. Starnes, y a-t-il quelque chose que vous aimeriez dire pour commencer? Je crois que le comité a lu au moins deux de vos articles qui ont été distribués aux membres de ce comité, mais il serait bon que vous les complétiez par vos remarques et ce que vous avez entendu dire depuis.



[Text]

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, perhaps Mr. Starnes could start out by giving us his own personal background.

**Mr. John Starnes, Retired Director-Gen, RCMP Security Service:** Thank you, Mr. Chairman. After four years in the Army, I spent roughly 25 years with the Department of External Affairs, where I held a number of positions, the last of which, before being appointed to the Security Service of the RCMP, having been that of Assistant Undersecretary of State for External Affairs, Administration and Personnel.

**Senator Godfrey:** It is not everybody who realizes what your position was from 1970 to 1973. Perhaps you could put that on the record?

**Mr. Starnes:** In 1970, I was appointed the first civilian Director-Gen of the RCMP Security Service, with the mandate to make that body more civilian and more separate in nature, whatever that meant.

**Senator Godfrey:** And you held that post until what date?

**Mr. Starnes:** I retired in April of 1973, on All Fools' Day.

Mr. Chairman, it was suggested that I might make an introductory statement not exceeding 20 minutes in length, and I will try to do that.

Given the length and the complexity of the legislation, I find it impossible, in the time available, to do more than highlight points I think worth mentioning—in fact, an annotated list, in no particular order of priority to serve that purpose and which could also be a basis for further discussion.

Contrary to what some of its more immoderate and vociferous critics claim, I do not think Bill C-157 represents a "massive threat" to law abiding people, the majority of Canadians.

Such a claim is exaggerated nonsense. It is also exaggerated and inaccurate to present the central issue as a choice between civil liberties and national security.

The issue is to define national security, decide what constitute legitimate threats to that security, and how best to counter those threats.

Clause 2 of the legislation defines threats to the security of Canada. It seems to me that those opposing the bill must say whether they can accept that definition; and if not, how they would wish to amend it.

Yesterday, Mr. McMurtry attempted to do that—not, I thought, with entire success. For example, he objected strongly to the phrase "any state allied or associated with Canada", overlooking the fact that it already is enshrined in legislation approved by Parliament, the Access to Information Act, Section 15(2)(d).

The bill makes no attempt to dissemble or to gloss over the sometimes unpleasant realities involved in effectively protecting ourselves against activities as unusual as espionage, subversion and international terrorism.

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** M. le Président, M. Starnes pourrait peut-être commencer par nous donner ses antécédents biographiques.

**M. John Starnes, directeur général à la retraite, Service de sécurité de la GRC:** Merci, M. le Président. Après avoir fait partie de l'armée pendant quatre ans, j'ai passé environ 25 ans au ministère des Affaires extérieures où j'ai rempli plusieurs fonctions, la dernière avant d'être nommé au Service de sécurité de la GRC, ayant été Sous-Secrétaire d'état adjoint aux affaires extérieures, Administration et personnel.

**Le sénateur Godfrey:** Tout le monde ne sait pas quelle était votre position de 1970 à 1973. Peut-être pourriez-vous l'établir?

**M. Starnes:** En 1970, j'ai été nommé le premier Directeur général civil du Service de sécurité de la GRC, ayant pour mandat de rendre ce corps plus civil et plus séparé de nature, quoique cela veuille dire.

**Le sénateur Godfrey:** Et vous avez rempli cette fonction jusqu'à quelle date?

**M. Starnes:** J'ai pris ma retraite au mois d'avril 1973, le jour du poisson d'avril.

M. le Président, on a suggéré que je fasse une déclaration préliminaire ne dépassant pas 20 minutes et je vais m'y essayer.

Étant donné la longueur et la complexité de la loi, il m'est impossible, dans la période de temps donnée, de faire mieux que de souligner des points qui valent d'être mentionnés—en fait une liste annotée, sans ordre de priorités particulier à cette fin et qui pourrait servir de base à une discussion ultérieure.

Contrairement à ce que prétendent certains de ses détracteurs les plus virulents et les plus bruyants, je ne crois pas que le Projet de loi C-157 représente une «menace écrasante» pour le citoyen respectueux des lois, c'est-à-dire la majorité des Canadiens.

Une telle déclaration est un énorme non-sens. Il est également exagéré de présenter la question centrale comme un choix entre les libertés civiles et la sécurité nationale.

Le problème est de définir la sécurité nationale, de décider ce qui constitue une menace légitime à cette sécurité et du meilleur moyen de contrer cette menace.

La clause 2 de la législation définit une telle menace à la sécurité du Canada. Il me semble que ceux qui s'opposent à ce projet de loi doivent dire s'ils peuvent accepter cette définition; et sinon, comment ils désirent la modifier.

Hier, M. McMurtry a tenté de faire cela—sans trop de succès, à mon avis. Par exemple, il s'est opposé fortement à la phrase «toute nation alliée ou associée au Canada», oubliant le fait que cela est déjà intégré à une loi approuvée par le Parlement, la Loi sur l'accès à l'information, article 15(2)(d).

Le Projet de loi ne tente pas de dissimuler ou de dorer les réalités parfois déplaisantes impliquées dans la protection efficace de soi-même contre les activités aussi inhabituelles que l'espionnage, la subversion et le terrorisme international.

## [Text]

The candid manner in which the legislation lays bare the difficult problems involved, in my view, is commendable. Among other things, hopefully, it will stimulate the kind of informed public debate so sadly lacking in the last 15 years. On that score, it is a pity the bill did not proceed to second reading in the other place. Presumably, that would have reinforced the efforts of this committee to achieve a greater public understanding of the complex issues involved.

The threat: espionage and subversion. One does not need access to highly classified documentation to realize that the Soviet Union and its allies have greatly stepped up their worldwide efforts to achieve different objectives through increased use of the KGB and national communist parties.

There is a good deal of literature on the subject. Some of it is authoritative: for example, John Baron's book, *The KGB Today*, and three recent articles by John Vinicur in the *New York Times*, give an excellent picture of the extent and the nature of this clandestine and continuously waged war by the Soviet Union.

One measure of the extent of this kind of activity is the number of East Bloc officials who have been expelled in the past five years. Since the beginning of 1978, there have been 321 East Bloc officials expelled in 40 countries around the world. Of these, 18 were expelled from Canada and 11 from the United States of America. Since January of this year, 116 Soviet Bloc officials have been expelled from 16 countries? None were expelled from Canada, and three were expelled from the United States.

These statistics reveal only part of the story, since in Canada and elsewhere, for various reasons, many unacceptable activities by Soviet Bloc intelligence agents go unpublicized.

The statistics also do not reflect espionage and subversive activities carried out in Canada by intelligence agents from non-Soviet Bloc countries.

International terrorism: The threat posed by international terrorism is more obvious than that posed by subversion and espionage. In Canada, until recently, this threat was largely hypothetical. Now, however, it is real and present, and I expect it will increase as such activity increases elsewhere.

A separate service: Some critics of Bill C-157 have suggested that we do not need a civilian security service separated from the RCMP. This is to ignore completely the findings and the recommendations of two distinctively different royal commissions, whose work was separated by 13 years. Both concluded that the work of a security service was so different from the work of a national police force that the two functions should be separated and dealt with quite differently. Both royal commissions supported this basic recommendation with detailed and, in some respects, identical arguments.

To seek to put the clock back, to ignore these recommendations and comments, particularly since the government has

## [Traduction]

A mon avis, la présentation franche que fait la législation des problèmes difficiles impliqués est louable. Entre autres choses, souhaitons que cela stimulera le genre de débat public avisé qui a si tristement manqué dans les 15 dernières années. A cet égard, il est regrettable que le Projet de loi n'ait pas fait l'objet d'une deuxième lecture dans l'autre Chambre. Peut-être cela aurait-il augmenté les efforts de ce comité en vue d'améliorer la compréhension publique des questions complexes qui sont impliquées.

La Menace: espionnage et subversion. On n'a pas besoin d'avoir accès aux dossiers secrets pour se rendre compte que l'Union soviétique et ses alliés ont intensifié leurs efforts au niveau international pour réaliser certains objectifs par le biais d'un recours plus poussé au KGB et aux partis communistes nationaux.

La documentation sur le sujet est abondante. Certaines sources font autorité: par exemple, le livre de John Baron, *The KGB Today*, et trois articles récents de John Vinicur dans le *New York Times*, donnent une excellente idée de l'étendue et de la nature de cette guerre clandestine et continue que fait l'Union Soviétique.

Le nombre de représentants du Bloc communiste qui ont été expulsés dans les cinq dernières années donne une idée de l'étendue de ce genre d'activités. Depuis le début de 1978, 321 représentants du Bloc communiste ont été expulsés dans 40 pays autour du monde, dont 18 ont été expulsés du Canada et 11 des États-Unis d'Amérique. Depuis janvier de cette année, 116 représentants du Bloc soviétique ont été expulsés de 16 pays: aucun du Canada et trois ont été expulsés des États-Unis.

Ces statistiques ne révèlent qu'une partie de l'histoire puisqu'au Canada et ailleurs, pour diverses raisons, plusieurs activités inacceptables d'agents secrets du Bloc communiste restent sans publicité.

Ces statistiques taisent également les activités d'espionnage et de subversion menées au Canada par des agents secrets de pays non communistes.

Terrorisme international: La menace que constitue le terrorisme international est plus évidente que la menace de la subversion et de l'espionnage. Jusqu'à récemment, au Canada, cette menace était hypothétique. Maintenant, cependant, elle est réelle et présente et je crois qu'elle augmentera puisque cette activité est plus fréquente partout.

Un service séparé: Certains critiques du Projet de loi C-157 ont suggéré que nous n'avons pas besoin d'un service de sécurité civil séparé de la GRC. C'est là ignorer les conclusions et les recommandations de deux commissions royales distinctes dont le travail s'est fait à 13 ans d'intervalle. Les deux concluaient que le travail d'un service de sécurité est si différent du travail d'une force policière nationale que les deux fonctions devraient être séparées et traitées très différemment. Les deux commissions royales appuyaient cette recommandation fondamentale avec des arguments détaillés et, parfois, identiques.

Essayer de faire marche arrière et d'ignorer ces recommandations et ces commentaires, surtout depuis que le gouverne-



## [Text]

accepted them and produced legislation in support of their decision, would be to place a heavy and unfair burden on the RCMP. That organization would forever have to measure their efforts to cope with espionage, subversion and international terrorism against the very severe criticisms of the manner in which they carried out that task in the past, whether fair or not.

I am of the view that the RCMP should be freed to get on with doing what it does superbly: the provision of a very professional, well-trained, and disciplined national police force.

Finally, I have no doubt that the KGB and others are watching the debate on Bill C-157 with the greatest of interest and attention. I am sure they would feel it would be in their interest if the legislation failed. They would reckon that the further confusion and uncertainty which inevitably would follow upon the failure to resolve the many important and complex issues encompassed by the legislation would be to their advantage, and probably they are right.

Ministerial responsibility: The bill appears to seek deliberately to distance the minister from responsibility for the operations of the new service. Instead, this responsibility is placed upon the judiciary and officials. In our system of parliamentary democracy, I do not see how this can be done without undermining the very basis upon which the system is predicated. Neither a judge nor some non-elected official, such as deputy minister, can answer in the House of Commons for the minister. For example, by removing the minister from authorizing the most intrusive methods of investigation and from having an effective say in the general operational policies of the service, the authors of the bill also are removing the possibility that valid criticisms can be effectively levelled against those directing its actions.

Subversion and dissent: Subclause 14(3) is one of the more important provisions of the bill. Nothing in the bill should weaken this clause. Yet, by defining politically motivated violence as it does, and in a manner significantly different than did the McDonald Commission, the bill appears to weaken the effect of subclause 14(3).

By coining the phrase "revolutionary subversion", the McDonald Commission created as many problems as it sought to solve. The definition of subversion attempted in the legislation is more realistic, but would benefit from clarification. I quote 2(d), for example:

activities directed toward . . . or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutional-ly established system of government in Canada.

Do those words mean that the service, using all the means at its disposal, could investigate activities aimed at the separation of a province by a unilateral declaration of independence?

If the answer is in the affirmative, as recent ministerial statements appear to suggest, then what would trigger such investigations and who would take that very delicate political decision?

## [Traduction]

ment les a acceptés et qu'il a élaboré une loi pour appuyer leur décision, reviendrait à placer un fardeau lourd et injuste sur le dos de la GRC. Cette organisation devrait à jamais mesurer ses efforts pour faire face à l'espionnage, à la subversion et au terrorisme international, aux critiques très sévères qui lui ont été faites sur la façon qu'elle a mené cette tâche dans le passé, qu'elles soient justes ou non.

Je suis d'avis que la GRC devrait être libérée pour faire ce qu'elle fait merveilleusement: la prestation des services d'une force policière nationale très professionnelle, bien entraînée et disciplinée.

Enfin, je n'ai aucun doute que le KGB et les autres suivent avec le plus grand intérêt et la plus grande attention les débats sur le Projet de loi C-157. Je suis certain qu'ils croient de leur intérêt que cette législation soit rejetée. Ils estiment que la confusion et l'incertitude accrues qui suivront inévitablement l'incapacité de résoudre les nombreux problèmes importants et complexes que couvrent cette législation seront à leur avantage, et ils ont probablement raison.

Responsabilité ministérielle: Le Projet de loi semble chercher délibérément à éloigner le ministre de la responsabilité des opérations du nouveau service. À la place, cette responsabilité serait placée sur le pouvoir judiciaire et sur les fonctionnaires. Je ne vois pas comment cela peut être réalisé dans notre système de démocratie parlementaire sans miner le fondement même sur lequel repose le système. Ni un juge ni un fonctionnaire non élu, comme un sous-ministre, ne peuvent rendre compte à la Chambre des communes pour le ministre. Par exemple, en empêchant le ministre d'autoriser les méthodes d'enquête les plus indiscrettes et d'avoir voix au chapitre quant aux politiques opérationnelles générales, les auteurs du Projet de loi retirent également la possibilité de critiques valables efficaces envers ceux qui décident de ses actions.

Subversion et désaccord: Le sous-alinéa 14(3) est une des dispositions les plus importantes de ce projet de loi. Rien dans ce projet de loi ne devrait affaiblir cet alinéa. Pourtant, en définissant la violence politiquement justifiée comme il le fait, et d'une façon très différente de la Commission MacDonald, le projet de loi semble affaiblir l'effet de ce sous alinéa (14(3)).

En choisissant l'expression «subversion révolutionnaire», la Commission MacDonald a créé autant de problèmes qu'elle cherchait à en résoudre. La définition que la législation donne de la subversion est plus réaliste, mais gagnerait à être clarifiée. Je cite 2(d), par exemple:

les activités qui . . . visent à saper le régime du gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement.

Est-ce que cela veut dire que le service, ayant recours à tous les moyens dont il dispose, pourrait faire enquête sur les activités visant à la séparation d'une province suite à une déclaration unilatérale d'indépendance?

Et si tel est le cas, d'après ce qu'ont laissé entendre certains ministres dernièrement, qu'est ce qui déclencherait alors ces enquêtes et qui prendrait alors ces enquêtes et qui prendrait cette décision politique très délicate?

*[Text]*

It seems to me that such an important decision could only properly be taken at the political level and not by non-elected officials, as the bill seems to suggest.

Parliamentary review: Any legislation which seeks deliberately to override various safeguards of civil liberties built into other legislation, as does Bill C-157, should have explicit provisions in it for parliamentary review at stated intervals—not a sunset clause of the kind envisaged in Section 33(3) of the Constitution Act but some provision for regular parliamentary review of the legislation.

Among other things, this would ensure a far more meaningful role for Parliament than appears to be envisaged by the bill in its present form.

Review committee: A continuing and independent review of the operations and policies of the service are of crucial importance. However, not only is the role of the review committee of great importance to the success of the security system being proposed, it is extremely onerous.

I believe a membership of three persons is insufficient. I suggest there should be no fewer than five members of the review committee. I also wonder about the wisdom and the propriety of preventing the review committee from being given some kind of access to Cabinet documents, when the minister and his senior officials would appear to have that right. They need not be the actual minutes, because I understand quite clearly that there is a question of confidentiality involved; but some kind of arrangement, it seems to me, could be made in the very rare cases when this would be needed.

Enforcement: It is unfortunate that the provincial opposition to Part IV of the legislation—which, in effect is a separate act—has spilled over to other parts of the legislation having little or nothing to do with provincial jurisdiction and law enforcement. I have no strong views about this part of the proposed legislation. I am a bit puzzled, however, as to why it was considered necessary at all, beyond the obvious feeling by the federal authorities that they, and not the provincial authorities, should have the final say in dealing with national security related offences and persons enjoying diplomatic immunity.

However, as far as I know, this has never been a real problem in the past, and I wonder if it is likely to be a problem for the proposed new service. Indeed, if I were the director of the CSIS, I would probably prefer to make direct arrangements with provincial and municipal police for dealing with security related offences, as appears to be contemplated in the wording of clause 19(a) of the bill.

Ministerial restriction: In my experience, the kind of restrictions on the minister proposed in subclause 6(3) probably are necessary to prevent the possibility that the operation of the CSIS can be, or can be perceived to be, influenced by partisan considerations.

*[Traduction]*

Il me semble qu'une décision aussi importante ne pourrait être prise convenablement qu'au niveau politique et non par un fonctionnaire non élu comme le projet de loi semble le suggérer.

Revue parlementaire: Toute législation qui cherche délibérément à annuler diverses garanties des libertés civiles intégrées à d'autres lois, comme le fait le projet de loi C-157, devrait contenir des dispositions explicites prévoyant une revue parlementaire à intervalles donnés—et non une mesure de temporisation comme celle prévue par l'article 33(3) de l'Acte constitutionnel, mais une disposition prévoyant une revue parlementaire périodique de la législation.

Ceci assurerait au Parlement un rôle beaucoup plus significatif que ne le prévoit le projet de loi sous sa forme actuelle.

Comité de surveillance: Une surveillance continue et indépendante des opérations et des politiques du service est primordiale. Cependant, le rôle de ce comité de surveillance n'est pas seulement d'une grande importance pour le succès du système de sécurité proposé, il est aussi extrêmement onéreux.

Je crois qu'un comité de trois personnes est insuffisant. Je suggère que le comité de surveillance n'ait pas moins de cinq membres. Je me demande aussi s'il est sage et pertinent d'interdire au comité de surveillance l'accès aux documents du Cabinet, alors que le ministre et ses cadres y ont accès. Il n'est pas nécessaire que ce soit les procès-verbaux réels, je comprends parfaitement qu'il y a une question de confidentialité en jeu, mais il me semble qu'un arrangement pourrait être trouvé pour les rares cas où cela s'avérerait nécessaire.

Application: Il est malheureux que l'opposition provinciale à la Part IV de la loi—qui, en fait, est une loi séparée—se soit étendue aux autres parties de la loi qui ont peu ou rien à voir avec la juridiction provinciale et l'application de la loi. Je n'ai pas d'opinion précise sur cette partie de la législation. Toutefois, je suis un peu perplexe quant à la raison pour laquelle on a cru nécessaire, en dehors des idées des autorités fédérales que ce sont eux, et non les autorités provinciales, qui ont la responsabilité de la décision finale quant aux infractions liées à la sécurité nationale et aux personnes qui jouissent de l'immunité diplomatique.

Cependant, pour autant que je sache, cette question n'a jamais posé de véritables problèmes auparavant, et je me demande si elle risque d'embêter le service. En fait, si j'étais directeur du SCRS, je préférerais probablement m'entendre directement avec les forces policières provinciales et municipales en ce qui a trait aux infractions liées à la sécurité nationale, comme semble le prévoir le libellé du paragraphe 19(a) du projet de loi.

Restriction ministérielle: Si j'en crois mon expérience, le genre de restrictions faites au ministre en vertu du sous-alinéa 6(3) proposé est sans doute nécessaire pour éviter la possibilité que les opérations du SCRS puissent être, ou puissent être perçus comme étant, influencées par des considérations partisans.



*[Text]*

In the past, such attempts could only be thwarted by the head of the security service threatening to resign and to make public his reasons for doing so.

While achieving the important objective of preventing ministerial interference for partisan purposes, subclause 6(3) is worded in such a way that it also seems to prevent the minister from deciding the very questions which are most likely to arouse public controversy: for example, choice of targets, decisions about what constitutes lawful advocacy, and what activities are to be considered as being "directed toward the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada".

There are other aspects to the problem. For example, the Prime Minister, as he has done in the past, may ask the director if he knows of any adverse information about persons he is considering for appointment to Cabinet or other public office. On the rare occasions when there is such information, it is communicated directly to the Prime Minister.

I take subclause 6(3) to mean that the minister could not interfere in this process. Similarly, if the service, in the routine discharge of its duties, discovers adverse information about, say, a member of some opposition party, the director would be empowered to withhold it from his minister.

Authorized disclosure of information: Subclause 20(2) specifies the conditions governing the disclosure of information obtained by the service in carrying out its functions—a spinoff intelligence, as it is sometimes called. I think the clause is necessary and important.

A security service collects a good deal of incidental intelligence, having little or no bearing on its immediate tasks, most of it ephemeral and without intrinsic value. Sometimes, however, they turn up information which is of interest to law enforcement agencies, the conduct of our foreign relations, or the defence of the country.

I understand the wording to mean that such disclosure would be at the discretion of the director and that the review committee would be immediately involved in each such case.

Intrusive techniques: In my experience, although seldom used, all of the intrusive methods of investigation provided for in the bill should be available to an agency attempting to deal with activities as unusual as espionage, subversion and international terrorism. I think the various safeguards built into the legislation will ensure that the powers are not misused. I can see no practical reason for providing the new service with a power to use some intrusive techniques and not others—for example, to allow the service to enter premises surreptitiously or to intercept telephone conversations, but to prohibit them from opening first-class mail.

*[Traduction]*

Dans le passé, de telles tentatives ne pouvaient être contre-carrées que par la menace faite par le chef du service de sécurité de démissionner et de rendre ses raisons de le faire publiques.

Bien que le sous-alinéa 6(3) atteigne son but d'empêcher une interférence ministérielle à des fins partisans, il est libellé de telle façon qu'il empêche le ministre de trancher les questions mêmes qui risquent le plus de soulever la controverse publique: par exemple, le choix des cibles, la décision de ce qui constitue un plaidoyer légal et quelles activités doivent être jugées comme «visant la destruction ou le renversement du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada».

Il y a d'autres aspects à ce problème. Par exemple, le Premier Ministre, comme il l'a fait dans le passé, peut demander au directeur s'il possède des renseignements défavorables sur des personnes qu'il veut nommer au Cabinet ou à d'autres postes publics. Dans les rares occasions où de tels renseignements existent, ils sont communiqués directement au Premier Ministre.

Je crois que le sous-alinéa 6(3) signifie que le ministre ne pourrait pas intervenir dans ce processus. De même, si dans l'exercice quotidien de ses fonctions, le service découvrait des renseignements défavorables sur, disons, un membre du parti de l'opposition, le directeur aurait le pouvoir de cacher ces renseignements à son ministre.

Communication autorisée de renseignements: Le sous-alinéa 20(2) précise les conditions qui régissent la communication des renseignements obtenus par le service dans l'exercice de ses fonctions—des renseignements secondaires, comme on les appelle parfois. Je crois que cette clause est nécessaire et importante.

Un service de sécurité recueille une quantité importante de renseignements accidentels, qui ont peu ou n'ont rien à voir avec ses tâches du moment, la plupart éphémères et sans valeur en soi. Toutefois, des renseignements se présentent parfois qui intéressent les agences d'application de la loi, la conduite de nos relations extérieures ou la défense de notre pays.

Tel que je le comprends, le libellé signifie qu'une telle communication serait laissée à la discrétion du directeur et que le comité de surveillance serait immédiatement impliqué dans chacun de ces cas.

Techniques indiscrettes: Si je me fie à mon expérience, même si elles sont rarement utilisées, toutes les techniques indiscrettes d'enquête prévues par la loi devraient être mises à la disposition d'une agence qui essaie de traiter des activités aussi inusitées que l'espionnage, la subversion et le terrorisme international. Je crois que les diverses garanties prévues par la loi assureront qu'on n'abusera pas de ces pouvoirs. Je ne vois aucune raison pratique de donner au nouveau service le pouvoir d'utiliser certaines techniques indiscrettes et non d'autres—par exemple, de permettre au service d'entrer clandestinement ou d'intercepter des conversations téléphoniques, mais de leur interdire l'ouverture du courrier de première classe.

*[Text]*

Security screening: In the explanatory notes published by the minister at the time the legislation was tabled in the House of Commons, it is stated, and I am quoting:

In carrying out security screening investigations, the CSIS will be precluded by legislation from using those intrusive investigative techniques which require a warrant.

I think this is proper, and I assume subclause 22(1) clearly expresses the prohibition. However, does this mean that intrusive techniques which do not require a warrant may be used for security screening investigations: for example, the use of physical surveillance? I assume that any intrusive techniques would be precluded in security screening investigations. However, if I am correct, I think that should be made quite clear.

It also is unclear from reading clauses 15, 16, and 17 of the bill what are the criteria to be applied in providing security assessments. I understand that Cabinet Directive 35, which sets out the criteria for making security assessments, is presently being used. I assume the authors of the bill had in mind that this directive would continue to provide the necessary guidelines in any matter which affects literally thousands of public employees and others. I think it is important that the criteria to be used should be clearly explained.

Current environment: Presumably, in drafting subclause 14(2) the authors of the bill wished to ensure that the new service is not precluded from being informed and knowledgeable about the political, economic and social life of Canada. I can see nothing sinister in that, providing it is quite clear that such information is not gathered through the use of intrusive investigative methods. Indeed, I cannot see how the new service could do its job properly without being well informed about such matters, any more than can a newspaper, a television network, a bank, parliamentarians, corporations, or academic institutions. Moreover, it could be argued that lack of acceptance of the need for such information and a sophisticated ability to relate it to the responsibilities of the RCMP Security Service may have contributed to some of its past difficulties.

Protection of employees: The question of the protection of employees of the new service is of crucial importance. The authors of the bill have attempted to provide such protection in subclause 21(1). Unfortunately, the wording is open to various interpretations. For example, it could be taken as an encouragement to break the law—which presumably was not the intention.

The language chosen may not be entirely appropriate, but the idea behind it seems sound. There are quite different opinions about the legality of certain methods which are necessary to the effectiveness of an agency dealing with espionage, subversion and international terrorism.

The McDonald Commission and the Committee of Provincial and Federal Justice Officials, under the chairmanship of Mr. McLeod, the Deputy Solicitor General of Ontario, hold diametrically opposed views on many of these questions. Indeed, the McLeod Committee had some harsh things to say

*[Traduction]*

Contrôle sécuritaire: Dans les notes explicatives publiées par le Ministre au moment de la présentation de la législation à la Chambre des communes, il est dit, et je cite:

Dans la conduite des enquêtes sur le contrôle de sécurité, la loi empêchera la SCRS d'avoir recours aux techniques d'enquête indiscretes qui exigent un mandat.

Je crois que cela est indiqué, et je présume que le sous-alinéa 22(1) exprime clairement cette prohibition. Toutefois, est-ce à dire que les techniques indiscretes qui n'exigent pas de mandat peuvent être utilisées pour les enquêtes sur le contrôle de sécurité: par exemple, le recours à la surveillance physique? Je présume que toutes les techniques indiscretes seraient exclues des enquêtes sur le contrôle de sécurité. Si j'ai raison, cependant, je crois que cela devrait être dit très clairement.

A la lecture des alinéas 15, 16 et 17, les critères appliqués dans la prestation des évaluations de sécurité ne sont pas clairs non plus. Je comprends qu'on a actuellement recours à la Directive 35 du Cabinet qui établit les critères pour effectuer les évaluations de sécurité. Je présume que les auteurs du projet de loi ont pensé que cette directive continuerait de fournir les lignes directrices nécessaires pour toutes les questions qui touchent des milliers de fonctionnaires et d'autres. Je crois qu'il est important que les critères qui doivent être utilisés soient clairement expliqués.

Environnement courant: Il est probable qu'en ébauchant le sous-alinéa 14(2), les auteurs du projet de loi voulaient s'assurer que le nouveau service serait libre de se renseigner et d'être au courant de la vie politique, économique et sociale du Canada. Je ne vois rien de sinistre là-dedans, à la condition qu'il soit très clair que ces renseignements ne sont pas recueillis au moyen des méthodes indiscretes d'enquête. En fait, je ne vois pas comment le nouveau service pourrait remplir convenablement son rôle s'il n'est pas bien renseigné sur de tels sujets, pas plus que ne le pourrait un journal, un réseau de télévision, une banque, des parlementaires, des corporations ou des institutions académiques. De plus, on pourrait même avancer que le refus du besoin de tels renseignements et de la capacité sophistiquée de les rattacher aux responsabilités du Service de sécurité de la GRC peut avoir contribué à certaines de ses difficultés passées.

Protection des employés: La question de la protection des employés du nouveau service est primordiale. Les auteurs du projet de loi ont tenté de prévoir une telle protection dans le sous-alinéa 21(1). Malheureusement, le libellé prête à diverses interprétations. Par exemple, il pourrait être interprété comme encourageant les infractions à la loi, ce qui n'en est sans doute pas l'esprit.

Les mots choisis ne sont peut-être pas pertinents, mais l'esprit semble sensé. Il y a plusieurs vues sur la légalité de certaines méthodes nécessaires à l'efficacité d'une agence qui traite de l'espionnage, de la subversion et du terrorisme international.

La Commission McDonald et le Comité des représentants provinciaux et fédéral de la justice, sous la présidence de M. McLeod, le Procureur adjoint de l'Ontario, ont adopté des positions diamétralement opposées sur plusieurs de ces questions. En fait, le Comité McLeod avait des critiques sévères à



*[Text]*

about a number of the findings and recommendations of the McDonald Commission, which Mr. McMurtry did not dwell upon yesterday.

The McLeod Committee argues that there exists ample protection for peace officers under existing statutory and common law powers and that in many cases no legislation is required to provide judicial authorization for certain methods of investigation.

I am not competent in such matters, but it seems evident to me that since employees of the proposed service are to be expressly prevented from having the status and the powers of peace officers, they would not enjoy the protection which the McLeod Committee argues exists for peace officers under present statutory and common law powers.

Clearly, employees of the service are entitled to some assurance they will not be prosecuted for doing the unusual job they are expected to perform.

**Responsible minister:** Although I do not feel strongly on the matter, I wonder whether it is wise to make the Solicitor General the responsible Minister. It could be argued that to choose another minister might serve to emphasize the difference between law enforcement and dealing with espionage, subversion and international terrorism. It also could be argued that the Solicitor General's portfolio already is very full and that to add to it responsibility for a new and quite different civilian agency would be to place too much of a burden on one man.

At least during the initial and formative years of the new agency, it might make sense to place it under a minister other than the Solicitor Gen. I have in mind, for example, someone like the President of the Privy Council, were it not for the fact that he is also the Government House Leader.

Finally, one comment on warrants. There have been suggestions that warrants should be of relatively limited duration. Mr. McMurtry makes that suggestion in his brief—no doubt based on his experience with warrants issued in connection with police work. However, warrants needed for dealing with espionage agents may have to be of a long duration.

Let me offer an example. If we were to receive information from a friendly intelligence or security agency abroad, based on delicate and fairly recent defector information, that an individual in Canada would appear to be an illegal, someone infiltrated into the country years before—and we have a recent example of this in the man in the Hamilton case—we would obtain authority under warrant to tap his telephone or to introduce a microphone into his quarters. Given the fact that we would be dealing with a highly trained professional, it might be years before that particular installation was of any use in that particular investigation.

Those are my opening remarks, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Senator Nurgitz will be the lead-off questioner.

**Senator Nurgitz:** Thank you, Mr. Chairman.

*[Traduction]*

faire sur les conclusions et les recommandations de la Commission McDonald, sur lesquels M. McMurtry n'a pas insisté hier.

Le Comité McLeod prétend que les agents de police sont suffisamment protégés par les pouvoirs de la loi statutaire et civile existante et que, dans plusieurs cas, l'autorisation de recourir à certaines méthodes d'enquête ne nécessite aucune loi particulière.

Je n'ai pas de compétence en la matière, mais il me semble évident que puisque les employés du nouveau service n'auront pas droit au statut et aux pouvoirs des agents de la paix ils ne jouiront pas non plus de la protection que McLeod dit exister pour les agents de la paix en vertu des pouvoirs de la loi statutaire et civile actuelle.

Il est clair que les employés du service ont droit à une certaine garantie qu'ils ne seront pas poursuivis à cause du travail inusité qu'on attend d'eux.

**Ministre responsable:** Bien que je n'aie pas d'opinions très précises sur le sujet, je me demande s'il est sage de choisir le Solliciteur général comme ministre responsable. On pourrait soutenir que de choisir un autre ministre soulignerait la différence entre appliquer la loi et s'occuper de l'espionnage, de la subversion et du terrorisme international. On pourrait également soutenir que le mandat du Solliciteur général est déjà très lourd et que d'y ajouter la responsabilité d'une nouvelle agence civile assez différente reviendrait à placer un trop gros fardeau sur un seul homme.

Il serait peut-être justifié de donner cette responsabilité à un autre ministre que le Solliciteur général, au moins pendant les premières années de formation. Je pense, par exemple, à quelqu'un comme le Président du Conseil privé, n'était qu'il est aussi le Leader de la Chambre.

Enfin, un commentaire sur les mandats. On a suggéré que la durée des mandats soit relativement limitée. M. McMurtry a fait cette suggestion dans son mémoire, sans doute suite à son expérience des mandats délivrés dans le cadre du travail policier. Toutefois, les mandats nécessaires pour traiter des agents d'espionnage doivent parfois être de longue durée.

Laissez-moi vous donner un exemple. Si nous obtenions des renseignements d'une agence de sécurité ou d'espionnage amicale étrangère, fondés sur les renseignements délicats d'un transfuge assez récent, qu'un individu au Canada paraît être une personne illégale, quelqu'un qui s'est infiltré dans le pays des années auparavant—et nous en avons un exemple récent dans l'affaire Hamilton—nous obtiendrions l'autorisation par mandat de surveiller ses conversations téléphoniques ou d'introduire un microphone dans son appartement. Étant donné que nous aurions affaire à un professionnel bien entraîné, il faudra peut-être des années pour que cette installation particulière soit d'une utilité quelconque dans cette enquête.

Voilà mes commentaires d'introduction, M. le Président.

**Le président:** Le sénateur Nurgitz posera la première question.

**Le sénateur Nurgitz:** Merci, M. le Président.

[Text]

Mr. Starnes, on the question of duration of warrants, I think the criticism is that, as drafted, there is the temptation to ask for a long period of time than one needs.

I do not see the difficulty in the situation you describe of having to go back in 180 days, or whatever, to convince a judge again that the warrant should be renewed. Those enforcing the Criminal Code have the same problem. Whether it be an underworld person or a drug operation, they may well have the problem of operating against a pretty smart operative, with the result that in the first period, nothing is disclosed, in which event they have to go back for renewal.

Wouldn't the public be better safeguarded by the service being able just to go back and say exactly what you said; that is, that they are dealing with a pretty smart operative, and need more time.

**Mr. Starnes:** I think it really depends on the kind of target that we are talking about. If we are talking about an installation on a premise, for example, which is being used constantly, to our knowledge, by the KGB, I cannot see that there would be much point in going back every 90 days or every 180 days to the judge to ask for renewal of that particular warrant. It would irritate the judge, to say the least, especially as he would know precisely what it was for.

I think there are those kinds of cases. In the illustration I gave of an illegal, one can see where a person of that kind, about whom you may have good suspicions but could not prove anything, might leave the country for months on end, and during that period of time that microphone, or whatever it is, is still there. You need it in place, knowing that he may come back or will come back.

It seems to me that each case perhaps ought to be looked at on its merits, but I think that there are some cases where the kind of thing that Mr. McMurtry appeared to be suggesting is just not applicable. I think I heard him say yesterday that you might even give notification in some cases. Well, if you want to give notification to the KGB, go ahead.

**Senator Nurgitz:** I think most of us here understand the difference between a surveillance of that type under the Code and one of these.

I would like to just deal with a couple of things, Mr. Starnes.

As I understood some of your comments this morning, in particular the article that—

**The Chairman:** Excuse me, Senator Nurgitz. Do you want to try again to do today what we did yesterday and take a series of subjects and allow your colleagues to "ride" on warrants?

**Senator Nurgitz:** Certainly.

**The Chairman:** It will make a much easier transcript, when we come to the end of these proceedings, to handle. If you have finished with warrants—and I do not know whether you have—we could ask if any other senators want to deal with warrants. Then you could go on to your next subject.

Is that all right?

[Traduction]

M. Starnes, pour ce qui est de la durée des mandats, je crois que la critique est dirigée contre la tentation de demander une période de temps plus longue que nécessaire.

Je ne vois pas de difficulté, dans la situation que vous avez décrite, pour retourner 180 jours après, ou quelque soit la durée, et convaincre le juge de renouveler le mandat. Ceux qui appliquent le Code criminel ont le même problème. Que ce soit dans le cas d'une personne du milieu ou d'un réseau de drogue, ils peuvent avoir le problème d'opérer contre un agent secret sophistiqué, dans quel cas rien ne sortirait de la première période et ils devraient demander un renouvellement.

Le public ne serait-il pas mieux protéger si le service devait retourner et dire exactement ce que vous avez dit: à savoir qu'ils ont affaire à un agent secret sophistiqué et qu'ils ont besoin de plus de temps?

**M. Starnes:** Je crois que cela dépend vraiment du genre de cible dont nous parlons. Si nous parlons d'une installation sur les lieux, par exemple, qui est en usage constant par le KGB, à notre connaissance, je ne vois pas l'utilité de retourner voir le juge après 90 ou 180 jours pour obtenir que ce mandat soit renouvelé. Cela irriterait le juge, pour le moins puisqu'il saurait précisément ce qu'il en est.

Je crois qu'il y a ce genre de cas. Dans le cas de la personne illégale que j'ai donné, on comprend qu'une telle personne, sur laquelle nous avons des soupçons, mais aucune preuve, peut quitter le pays pendant des mois, mais le microphone, ou l'équipement, doit rester là pendant cette période de temps. Il doit être en place, puisque vous savez qu'il peut revenir ou qu'il reviendra.

Il me semble que chaque cas devrait être considéré selon sa nature propre, mais je pense qu'il y a des cas où le genre de choses que suggérerait M. McMurtry ne s'applique vraiment pas. Je crois que je l'ai entendu dire hier que, dans certains cas, vous devriez même donner un avis. Eh bien, si vous voulez aviser le KGB, allez-y.

**Le sénateur Nurgitz:** Je crois que la plupart d'entre nous comprenons la différence entre la surveillance en vertu du Code et un cas comme celui-là.

J'aimerais toucher quelques sujets, M. Starnes.

Selon ce que j'ai compris de vos commentaires de ce matin, en particulier l'article de—

**Le président:** Excusez-moi, sénateur Nurgitz. Voulez-vous qu'on essaie de faire aujourd'hui ce que nous avons fait hier, toucher une série de sujets et permettre à vos collègues «d'approfondir» les mandats?

**Le sénateur Nurgitz:** Certainement.

**Le président:** Cela facilitera le travail avec les transcriptions, lorsque nous aurons terminé les délibérations. Si vous en avez fini avec les mandats—et je ne sais pas si vous en avez fini—nous pourrions demander si d'autres sénateurs veulent parler des mandats. Ensuite, nous pourrions aborder le sujet suivant.

Est-ce que ça va?



[Text]

**Senator Nurgitz:** Perfect.

**The Chairman:** Senator Frith.

**Senator Frith:** Mr. Starnes, you have heard the evidence and the discussion in the committee about the *ex parte* aspect of the application for warrants; that is, the fact that the application for a warrant is made by or on behalf of the director and that there is no one representing even the public interest, let alone necessarily the interests of the individual target. There was a suggestion that there be someone given the task of just raising some caveats or raising the problem so that the judge gets the balanced presentation more consistent with the tradition of judicial activities; namely, hearing both sides of the question, even if you are not hearing someone for both parties.

You probably also heard Senator Flynn's suggestion that that could be someone from the review committee or the inspector general, and Mr. Kaplan's response that he felt that the inspector general and review committee functions are essentially *ex post facto* processes, and as such could be contaminated by being involved in the application itself.

Apart from that, do you see the idea of someone—maybe a whole new fonctionnaire—representing the other side of the question, particularly the question of whether there is real justification for interfering with civil liberties in this case, as a serious impediment to the effectiveness of the service in carrying out its duties?

**Mr. Starnes:** I was wondering, when I heard Mr. McMurtry making the suggestion, how this would work in practice. Frankly, I just don't know.

I think one has to look at the numbers of people and the different kinds of people we are talking about. My understanding, from the returns which have been made to Parliament, is that we are talking about 400 warrants a year, roughly.

Since many of those are multiple target—that is to say, you might have three warrants or four warrants for one person—you end up with about 200 individuals per annum.

Of that number, I would think perhaps on the average no more than 50 would be Canadian citizens; all the rest would be foreigners of one sort or another.

**Senator Frith:** How many, did you say?

**Mr. Starnes:** I said about 50 Canadian citizens. That is sheer guesswork on my part.

**Senator Frith:** From your experience, it is roughly that number?

**Mr. Starnes:** Yes. I may be hopelessly out on my figures, because I am obviously not in touch. But if we are talking about 50 Canadians a year, naturally, given all that has happened in the past, I would expect the new agency would be particularly careful about seeking warrants for those kinds of targets.

When you are talking about KGB targets, or targets of some foreign intelligence agency, that, it seems to me, is in a different category. I do not imagine that for those cases there

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Parfait.

**Le président:** Sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** M. Starnes, vous avez entendu les dépositions et les discussions du comité sur l'aspect *ex parte* de l'application des mandats; à savoir le fait que la demande de mandat est faite par ou au nom du directeur et que personne ne représente même l'intérêt du public et encore moins, bien entendu, les intérêts de la cible individuelle. On a suggéré que quelqu'un se charge de soulever une opposition ou de soulever le problème de sorte que le juge obtienne une présentation plus équilibrée et plus conforme à la tradition des activités judiciaires: c'est-à-dire entendre les deux côtés de la question, même si vous n'entendez pas un représentant des deux parties.

Vous avez aussi sans doute entendu la suggestion du sénateur Flynn à l'effet que ce pourrait être quelqu'un du comité de surveillance ou l'inspecteur général, et la réponse de M. Kaplan à l'effet que les fonctions de l'inspecteur général et du comité de surveillance sont essentiellement des processus *ex post facto* et, qu'en tant que tels, ils pourrait être viciés par leur implication dans l'application comme telle.

En dehors de cela, percevez-vous l'idée d'une personne—peut-être un fonctionnaire tout à fait nouveau—représentant l'autre côté de la question, en particulier de savoir s'il est vraiment justifié de faire intrusion dans les libertés civiles dans le cas étudié, comme un obstacle à l'efficacité du service dans l'exercice de ses fonctions?

**M. Starnes:** Lorsque j'ai entendu la suggestion de M. McMurtry, je me suis demandé comment cela pourrait s'appliquer pratiquement. Franchement, je n'en sais rien.

Je crois qu'on doit considérer le nombre et le genre de personnes dont nous parlons. Selon les documents qui ont été déposés au Parlement, je crois que nous parlons de 400 mandats par année, en gros.

Étant donné que plusieurs d'entre eux sont à cible multiple, c'est-à-dire que vous pouvez avoir trois ou quatre mandats pour une seule personne, vous avez en fait environ 200 individus par année.

De ce nombre, je crois qu'en moyenne, pas plus de 50 seraient des citoyens canadiens; le reste toucherait des étrangers, d'un genre ou l'autre.

**Le sénateur Frith:** Combien avez-vous dit?

**M. Starnes:** J'ai dit environ 50 citoyens canadiens. C'est là un calcul au pifomètre.

**Le sénateur Frith:** Selon votre expérience, c'est à peu près ce nombre?

**M. Starnes:** Oui. Mes chiffres peuvent être carrément inexacts parce que j'ai perdu le contact. Mais si nous parlons d'environ 50 Canadiens par année, naturellement, étant donné ce qui s'est produit dans le passé, il faut s'attendre à ce que la nouvelle agence soit particulièrement attentive à demander des mandats pour ce genre de cibles.

Quand vous parlez des cibles du KGB ou des cibles d'une agence de renseignement étrangère, il me semble qu'il s'agit là d'une catégorie différente. Je ne crois pas que ces cas exigent

[Text]

would be the same requirement for an outside person to advise the judge.

My own feeling is that, because of my views about ministerial responsibility, the minister himself ought to be involved in that process. It may not be a very detailed involvement—I do not expect him to go into every last detail of the operation—but at least he would have to approve it before it goes forward to a judge.

I don't know whether that meets the point. It probably does not.

**Senator Frith:** Yes, it definitely does.

**Senator Nurgitz:** It certainly does.

**Senator Frith:** It is not the same mechanism but it deals with the problem and is a suggested way of doing it.

**Mr. Starnes:** I am sure the minister will not like it, because no minister does like it, frankly.

**Senator Nurgitz:** He does it now.

**Mr. Starnes:** Yes, of course he does; but under the new arrangement he would not. While not explicitly prohibited by legislation, as I understand it, he does not actually approve the warrant. I may have misunderstood the bill.

**Senator Frith:** His deputy has to be consulted.

**Senator Godfrey:** Just consulted.

**Senator Nurgitz:** But consultation is a far cry from having the minister's signature on it.

**Senator Frith:** You bet.

**Mr. Starnes:** That's right; that is the point.

**Senator Frith:** This is much better. As well as being consistent with the principle, it is quite logically integrated into the whole proposal of Mr. McMurtry—namely, that he feels this is in an area that should be examined.

**Mr. Starnes:** Given the numbers I have mentioned, it does not seem to me that that is unduly onerous; and, as I say, he is doing it now.

The other point which you made—which I did not address—was the question of whether the review committee and the inspector general could be involved.

I rather share Mr. Kaplan's view that if you involve them, it is going to be very difficult for them to be independent.

**Senator Frith:** And objective?

**Mr. Starnes:** And objective.

**Senator Frith:** Uncorrupted by earlier proceedings?

**Mr. Starnes:** Yes, indeed.

**Senator Frith:** Just as a corollary to what you said—I perhaps did not read the section carefully enough—in what situation would you need three or four warrants for the same target? Do you mean that for each intrusive technique you would need a separate warrant, or for each location you would need a separate warrant?

How would that work?

[Traduction]

aussi la présence d'une personne extérieure pour conseiller le juge.

Parallèlement à mes opinions sur la responsabilité ministérielle, je suis d'avis que le ministre lui-même devrait être impliqué dans ce processus. Je ne parle pas d'un engagement dans les moindres détails—je n'attends pas de lui qu'il entre dans les moindres détails de l'opération—, mais au moins qu'il doive l'approuver avant qu'elle ne soit présentée à un juge.

Je ne sais pas si cela répond à votre question. Sans doute non.

**Le sénateur Frith:** Oui, cela y répond effectivement.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, certainement.

**Le sénateur Frith:** Ce n'est pas le même mécanisme, mais cela règle le problème et c'est une façon suggérée de le régler.

**M. Starnes:** Je suis certain que le ministre n'aimera pas cela, parce qu'aucun ministre n'aime cela, franchement.

**Le sénateur Nurgitz:** Il fait cela maintenant.

**M. Starnes:** Bien sûr, il le fait, mais il ne le ferait pas selon la nouvelle formule. Bien que cela ne soit pas explicitement interdit par la loi, si j'ai bien compris, il n'a pas à approuver effectivement le mandat. J'ai peut-être mal compris le projet de loi.

**Le sénateur Frith:** Son adjoint doit être consulté.

**Le sénateur Godfrey:** Seulement consulté.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais la consultation est loin de la signature du ministre.

**Le sénateur Frith:** Vous pouvez le dire.

**M. Starnes:** C'est exact; c'est là la question.

**Le sénateur Frith:** C'est beaucoup mieux. En plus d'être conforme au principe, cela est intégré logiquement à la suggestion globale de M. McMurtry—à savoir qu'il pense que c'est là une zone grise qui doit être étudiée.

**Mr. Starnes:** Étant donné les chiffres que j'ai avancés, cela ne me semble pas être indûment onéreux; et, comme je l'ai dit, il le fait déjà.

L'autre question que vous avez soulevée—à laquelle je n'ai pas répondu—était de savoir si le comité de surveillance ou l'inspecteur général pouvaient être impliqués.

Je partage les vues de M. Kaplan à l'effet que si vous les impliquez, il leur sera très difficile de rester indépendant.

**Le sénateur Frith:** Et objectif?

**M. Starnes:** Et objectif.

**Le sénateur Frith:** Détaché des délibérations antérieures?

**M. Starnes:** Oui, en effet.

**Le sénateur Frith:** Comme corollaire à ce vous dites—je n'ai peut-être pas lu cette section assez soigneusement—dans quelle situation auriez-vous besoin de trois ou quatre mandats pour la même cible? Voulez-vous dire que vous avez besoin d'un mandat distinct pour chaque technique indiscrète, ou d'un mandat distinct pour chaque location?

Comment cela fonctionne-t-il?



[Text]

**Mr. Starnes:** I am very dumb about these things, but as I understand it you might have a target who has residences in two cities; you might have a target who used a car, in which case you would have to have a separate warrant from that covering his residence. If you wished to tap the target's telephone and place an installation in the wall, you would need separate warrants.

**Senator Nurgitz:** Why do you need a separate warrant?

**Mr. Starnes:** That is the way they are doing it, as I understand it.

**Senator Frith:** But there is nothing in the law that I have seen with just a cursory look at it that would prevent me as the director from requesting a warrant that would contain the authority to do all of those things. But let's not fuss about that.

**Senator Godfrey:** Could I ask a supplementary question on this?

**Senator Frith:** The number of warrants?

**Senator Godfrey:** No, on the authorization by the Solicitor General.

**Senator Frith:** Certainly.

**Senator Godfrey:** Really, 400 warrants represents a large number, and the Solicitor General is going to rely upon his staff in approving these things.

The suggestion has been made that either the deputy minister does it for him or in his name, and he has to accept the responsibility, or that the Solicitor General or someone appointed by him in writing could do it.

So you get down to the realities of the situation. You still have the responsibility of the Solicitor General, because he has to appoint somebody to do it, but he is relieved of the monotony of rubber-stamping, really, advice from his own officials.

What do you think of that?

**Mr. Starnes:** Senator Godfrey, I would hate to think that any minister would rubber-stamp a warrant for something as intrusive and delicate—dangerous, if you wish—as permission to use these kinds of devices.

The minister is doing it now, and I cannot see any reason why he cannot continue to do it. Presumably there might be some increase in the numbers, but I think the physical parameters of the problem are such that you are not going to get a great many more warrants. It just could not be coped with.

The business of running a microphone operation is such that it is enormously labour-intensive, and they don't like doing it if they can avoid it. If they can get the information any other way, they will.

My feeling is that if it is worth involving the minister, it is worth involving him properly.

**Senator Godfrey:** I perhaps should not have said "rubber-stamping". No doubt officials in his own office would prepare a set of recommendations, or papers, and he would rely on them. That is all. I wasn't implying anything else.

[Traduction]

**M. Starnes:** Je ne suis pas très éveillé pour ces choses, mais je crois que vous pouvez avoir une cible qui a des résidences dans deux villes; vous pouvez avoir une cible qui utilise une voiture, dans quel cas vous devez avoir un mandat distinct de celui qui couvre sa résidence. Si vous voulez surveiller le téléphone de la cible et placer un appareil dans son mur, vous devez avoir deux mandats distincts.

**Le sénateur Nurgitz:** Pourquoi avez-vous besoin d'un mandat distinct?

**M. Starnes:** C'est comme cela qu'ils procèdent, si j'ai bien compris.

**Le sénateur Frith:** Mais je n'ai rien vu dans la loi, que j'ai feuilletée, qui n'empêcherait comme directeur de demander un mandat qui m'autoriserait à faire toutes ces choses. Mais passons.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je demander une question supplémentaire là-dessus?

**Le sénateur Frith:** Sur le nombre de mandats?

**Le sénateur Godfrey:** Non, sur l'autorisation du Solliciteur général.

**Le sénateur Frith:** Certainement.

**Le sénateur Godfrey:** 400 mandats représentent vraiment un chiffre élevé et le Solliciteur général s'en remettra à son personnel pour approuver ces choses.

On a suggéré que le sous-ministre le fasse pour lui ou en son nom, et il doit alors en accepter la responsabilité, ou que le Solliciteur général ou quelqu'un nommé par lui par écrit le fasse.

Vous passez ensuite aux réalités de la situation. Vous avez toujours la responsabilité du Solliciteur général, puisqu'il doit nommer quelqu'un pour le faire, mais il est soulagé de la monotonie d'estampiller les conseils de ses fonctionnaires.

Que pensez-vous de cela?

**M. Starnes:** Sénateur Godfrey, il me serait très désagréable de penser que n'importe quel ministre puisse estampiller un mandat pour une chose aussi indiscrète et délicate—dangereuse, si vous voulez—que l'autorisation d'utiliser ce genre de techniques.

Le ministre le fait maintenant et je ne vois aucune raison qui l'empêcherait de continuer. Peut-être le nombre augmenterait-il, mais je crois que les paradigmes physiques du problème sont tels que vous n'aurez pas beaucoup plus de mandats. On ne pourrait pas y faire face.

Les opérations de microphones sont telles qu'elles exigent énormément de travail, et ils n'aiment pas les entreprendre s'ils peuvent l'éviter. S'ils peuvent obtenir les renseignements autrement, ils préféreront cela.

A mon avis, il vaut la peine d'impliquer le ministre, il vaut la peine de l'impliquer convenablement.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'aurais peut-être pas dû dire «estampiller». Il n'y a pas de doute que les fonctionnaires de son bureau prépareraient un ensemble de recommandations,

[Text]

**The Chairman:** Senator Frith.

**Senator Frith:** Under the legislation, as I read it, an application can be made for a warrant for intrusive techniques to deal with threats set out in both parts of 2(d).

You will recall that the first part of 2(d) deals with "activities directed toward undermining by covert unlawful acts", and then "or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada".

You have heard a good deal of discussion that, it seemed to me, centered on the second part of 2(d), in the sense that I did not feel committee members had a lot of difficulty in the availability of intrusive techniques for covert unlawful acts but might have some difficulty with intrusive techniques for the second part—and of course, the second part includes clause 14.

I understand your position has consistently been that you think the intrusive techniques should be limited, and I want to be sure I understand.

First, do you feel that the effectiveness of the service requires intrusive techniques to be available for what I call the first part of 2(d), threats as defined in the first part of 2(d)?

Secondly, would the effectiveness of the service be inhibited or impeded if we just took the second part of 2(d), that kind of threat, right out of the availability of intrusive techniques?

And, third, if we took subclause 14(2) out of those, or just took it right out of this bill—

**Senator Flynn:** On a point of order, Mr. Chairman. The question does not deal with warrants, really—at this point, anyway.

**Senator Frith:** As a matter of fact, I have had a little difficulty with that, because people talk about warrants, and when they are talking about warrants they are talking about intrusive techniques.

**Senator Flynn:** What I meant was that your question relates to the mandate. The real mandate of the agency is for security only, and the warrants are related only to intrusive techniques.

Your question is directed to the mandate of the commission, not the warrant. That was my point. The Chairman said that we would deal with the warrants and then move on. I think we are through with the warrants.

**The Chairman:** That is a good warning, and maybe now that we have spent time in getting the question out, we could get the answer.

**Senator Flynn:** That is right. Senator Frith is only doing it by the back door.

[Traduction]

ou de documents, et il s'en remettrait à eux. C'est tout. Je ne faisais allusion à rien d'autre.

**Le président:** Sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** En vertu de la loi, telle que je l'ai lue, on peut faire une demande de mandat pour l'usage de techniques indiscrètes afin de faire face aux menaces établies dans les deux parties de 2(d).

Vous vous rappellerez que la première partie de 2(d) vise «les activités qui, par des actions cachées et illicites», et ensuite, «dont le but immédiat ou ultime est le renversement du régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada».

Il me semble que vous avez entendu de nombreuses discussions là-dessus, axée sur la deuxième partie de 2(d), dans le sens que je ne crois pas que les membres du comité fassent de difficultés sur la disponibilité des techniques indiscrètes pour les actes cachés et illicites, mais ils pourraient avoir plus de difficultés avec les techniques indiscrètes appliquées à la deuxième partie—et, bien sûr, la deuxième partie contient l'article 14.

Je comprends votre position qui a toujours été de limiter le recours aux techniques indiscrètes et je veux être certain de comprendre.

D'abord, croyez-vous que l'efficacité du service exige le recours aux techniques indiscrètes pour les cas de ce que j'appelle la première partie de 2(d), le cas des menaces définies dans la première partie de 2(d)?

Deuxièmement, est-ce que le fait de retirer à la deuxième partie de 2(d), ce genre de menaces, le recours aux techniques indiscrètes, ferait obstacle à l'efficacité du service?

Et, troisièmement, si nous retirions le sous-alinéa 14(2) de ces conditions, ou le retirions simplement du projet de loi—

**Le sénateur Flynn:** Un rappel au règlement, M. le Président. La question ne touche pas vraiment aux mandats, en ce moment, en tout cas.

**Le sénateur Frith:** Effectivement, j'ai un peu de difficulté avec cela parce que les gens parlent des mandats et lorsqu'ils parlent des mandats, ils parlent des techniques indiscrètes.

**Le sénateur Flynn:** Ce que j'ai voulu dire est que votre question touche au mandat. Le mandat réel de l'agence est uniquement la sécurité, et les mandats touchent uniquement les techniques indiscrètes.

Votre question vise le mandat de la Commission et non les mandats. C'est là la question. Le président a dit que nous traiterions des mandats puis, que nous passerions à autre chose. Je crois que nous en avons fini avec les mandats.

**Le président:** C'est une bonne intervention, et maintenant que nous avons défini la question, nous pourrions peut-être obtenir la réponse.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact. Le sénateur Frith passe par la petite porte.



[Text]

**Senator Frith:** You, in effect, Mr. Chairman, have accepted Senator Flynn's point of order. I have not. But as long as we are going to get to it, it doesn't matter.

**Senator Godfrey:** It is the techniques, and that refers to the warrants.

**The Chairman:** We have a great many questions for this witness, and we are going to lose him at noon. I am very anxious to get as much as we can out of him.

**Senator Buckwold:** On warrants directly, are there occasions—

**Senator Frith:** Justice triumphs: I lost.

**Senator Buckwold:** . . . when it is essential to get a warrant in a very urgent way: in other words, you need it tomorrow? Does that happen often; and if so, will the complexities of getting a warrant interfere with that procedure?

**Mr. Starnes:** The answer is, it does happen, in my experience, not all that frequently. There are justifiable reasons when you want it within a matter of hours. Whether the arrangements proposed here make that possible, I don't know.

**The Chairman:** Can you answer the first question put by Senator Frith?

**Mr. Starnes:** Yes. To the first part of the question, the answer is yes.

**Senator Frith:** That it would impede their effectiveness, if they could not use intrusive techniques—

**Mr. Starnes:** No. You asked me as to the first part of 2(d)—

**Senator Frith:** The threats, right.

**Mr. Starnes:** My answer to that is "yes".

As to the second, I think I would have to say that, yes, you would be impeding them to the extent that you have not really grappled with the question of the definition of "subversion". That is really what you are dealing with.

It is by far and away the most difficult thing that both royal commissions attempted. I don't know quite what the answer is. I don't think that there is any anywhere in the world a satisfactory definition of "subversion".

I thought that the Mackenzie Commission produced the best attempt at a definition.

**Senator Frith:** What was that? Do you have it there?

**Mr. Starnes:** Yes, I do, as it so happens.

**Senator Frith:** You did bring your music.

**Senator Flynn:** You win.

**Senator Frith:** I'm gaining, anyway; making a comeback.

**Mr. Starnes:** It is a paragraph. Do you mind if I read it into the record?

**Senator Frith:** Please do.

**Mr. Starnes:** The Mackenzie Commission said:

The area of subversion involves some even more subtle issues, and the range of activities that may in some

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** En fait, c'est vous, M. le Président, qui avez accepté le rappel au règlement du sénateur Flynn. Pas moi. Mais puisque nous y viendrons, ça n'a pas d'importance.

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agit des techniques, et celles-ci renvoient aux mandats.

**Le président:** Nous avons de nombreuses questions pour ce témoin, et il part à midi. Je veux obtenir le maximum de lui.

**Le sénateur Buckwold:** Une question qui touche directement les mandats, y a-t-il des circonstances—

**Le sénateur Frith:** La justice prévaut: j'ai perdu.

**Le sénateur Buckwold:** . . . où il est essentiel d'obtenir un mandat très rapidement: en d'autres mots, vous en avez besoin demain? Est-ce que cela se produit souvent et, si oui, est-ce que les complexités d'obtention d'un mandat n'interféreront pas dans cette procédure?

**M. Starnes:** La réponse est que cela n'arrive pas tellement souvent, selon mon expérience. Il y a des raisons valables pour vouloir l'obtenir en quelques heures. Je ne sais pas si les arrangements suggérés ici le permettent.

**Le président:** Pouvez-vous répondre à la première question du sénateur Frith?

**M. Starnes:** Oui. La réponse est oui à la première partie de la question.

**Le sénateur Frith:** Que cela ferait obstacle à son efficacité, s'ils ne pouvaient avoir recours aux techniques indiscretes—

**M. Starnes:** Non. Vous m'avez interrogé sur la première partie de 2(d)—

**Le sénateur Frith:** Les menaces, oui.

**M. Starnes:** Ma réponse à cela est «oui».

Quant à la deuxième, je crois que je devrais dire oui, vous leur feriez obstacle dans la mesure où vous n'avez pas clairement défini la question de la «subversion». C'est vraiment là le problème auquel vous devez faire face.

C'est de loin la plus grande difficulté à laquelle se sont attaquées les deux commissions royales. Je ne sais pas trop ce qu'est la réponse. Je ne crois pas qu'il y ait nulle part une définition satisfaisante du mot «subvention».

Je pense que la Commission Mackenzie a donné la meilleure tentative d'une définition.

**Le sénateur Frith:** Quelle était-elle? L'avez-vous ici?

**M. Starnes:** Oui, je l'ai, comme de fait.

**Le sénateur Frith:** Vous avez apporté vos partitions.

**Le sénateur Flynn:** Vous gagnez.

**Le sénateur Frith:** J'avance, en tout cas; je fais une rentrée.

**M. Starnes:** C'est un paragraphe. Voulez-vous que je le lise officiellement?

**Le sénateur Frith:** Je vous en prie, faites.

**M. Starnes:** La Commission Mackenzie énonce que:

Le champ de la subversion englobe des réalités encore plus subtiles et la gamme des activités qui, dans certaines

## [Text]

circumstances constitute subversion seems to us to be very wide indeed: overt pressures, clandestine influence, the calculated creation of fear, doubt and despondency, physical sabotage or even assassination—all such activities can be considered subversive in certain circumstances. Subversive activities need not be instigated by foreign governments or ideological organizations; they need not necessarily be conspiratorial or violent; they are not always illegal. Again fine lines must be drawn. Overt lobbying or propaganda campaigns aimed at effecting constitutional or other changes are part of the democratic process; they can however be subversive if their avowed objectives and apparent methods are cloaks for undemocratic intentions and activities. Political or economic pressures from domestic or foreign sources may be subversive, particularly when they have secret or concealed facets, or when they include attempts to influence government policies by the recruitment or alienation of those within the government service or by the infiltration of supporters into the service.

For my money, that is as good a definition of "subversion" as any.

**Senator Flynn:** All of that is a definition?

**Mr. Starnes:** It is a definition of "subversion".

**Senator Flynn:** You cannot include all of those things in this legislation.

**Mr. Starnes:** Oh heavens, no. That is the problem: how do you find, in a nice crisp sentence, a definition of "subversion"?

**Senator Flynn:** You don't have one?

**Mr. Starnes:** No. I wish I had.

**The Chairman:** Senator Nurgitz, would you pick up on mandate now. Can you do that?

**Senator Godfrey:** I take it we are still on warrants.

**Senator Frith:** The other part of my question was, do you see any problem in the effectiveness of the service if they do not have available to them intrusive techniques for what is in 14(2)?

**Mr. Starnes:** I think I do.

**Senator Frith:** Can't they gather all that information from public records? I was thinking about the economic situation: would you need a bug for that?

**Mr. Starnes:** As far as 14(2) is concerned, I think you could leave it out. I assume the authors put it in simply to make sure that no one in the future could come along and say that they are now keeping files on economic and political matters.

**Senator Frith:** But there is no need for them to get a warrant for intrusive techniques to obtain that type of information?

**Mr. Starnes:** No.

## [Traduction]

circumstances, peuvent constituer une subversion est en effet très vaste: les pressions ouvertes, l'influence clandestine, la création délibérée de la peur, du doute et du découragement, le sabotage physique ou même l'assassinat—toutes ces activités peuvent être considérées subversives dans certaines circonstances. Il n'est pas nécessaire que les activités subversives soient faites à l'instigation de gouvernements étrangers ou d'organisations idéologiques; qu'elles soient nécessairement conspiratrices ou violentes; elles ne sont pas toujours illégales. Encore une fois, des nuances très fines doivent être faites. Les sollicitations ouvertes où les campagnes de propagande visant à effectuer des changements constitutionnels ou autres font partie du processus démocratique; toutefois, elles peuvent être subversives si leurs buts avoués et leurs méthodes apparentes couvrent des intentions et des activités non démocratiques. Les pressions politiques ou économiques d'origine intérieure ou étrangère peuvent être subversives, en particulier lorsqu'elles recèlent des aspects secrets ou cachés, ou lorsqu'elles tentent d'influencer les politiques du gouvernement par le recrutement ou l'alinéation de ceux qui œuvrent au sein du service du gouvernement, ou par le noyautage du service par des partisans.

Quant à moi, cette définition de «subversion» en vaut une autre.

**Le sénateur Flynn:** Tout cela constitue la définition?

**M. Starnes:** C'est la définition de «subversion».

**Le sénateur Flynn:** Vous ne pouvez pas inclure tout cela dans la législation.

**M. Starnes:** Ciel, non. C'est là le problème: comment donner une définition de «subversion» en une belle phrase claire?

**Le sénateur Flynn:** Vous n'en avez pas?

**M. Starnes:** Non. J'aimerais en avoir une.

**Le président:** Sénateur Nurgitz, pourriez-vous reprendre sur le mandat maintenant? Pouvez-vous faire cela?

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que nous en sommes encore aux mandats.

**Le sénateur Frith:** L'autre partie de ma question était: y a-t-il un problème quelconque pour l'efficacité du service si on ne lui permet pas le recours aux techniques indiscretes pour ce qui est de 14(2)?

**M. Starnes:** Je crois que oui.

**Le sénateur Frith:** Peuvent-ils recueillir tous ces renseignements des dossiers publics? Je pense à la situation économique: auriez-vous besoin d'un micro dissimulé pour cela?

**M. Starnes:** Pour ce qui est de 14(2), je crois que vous pourriez le retirer. Je présume que les auteurs l'ont ajouté pour s'assurer que personne à l'avenir ne pourrait prétendre qu'ils gardent des dossiers sur les affaires économiques et politiques.

**Le sénateur Frith:** Mais ils n'ont pas besoin d'un mandat d'autorisation de ces techniques indiscretes pour obtenir ce genre d'information.

**M. Starnes:** Non.



[Text]

**Senator Frith:** Under this I could appear before a judge on a request for a warrant to carry out my functions, and my functions are defined in the act as including that, with the result that I could bug someone's telephone in order to get that information.

**Mr. Starnes:** The other day when you were talking about this, it occurred to me that surely all you have to put in is a clause saying that under no circumstances will a warrant be provided for this kind of purpose.

**Senator Frith:** You could just add it to the ones that are in clause 22 that deal with security clearances, and so on?

**Mr. Starnes:** Yes.

**The Chairman:** Senator Riley.

**Senator Riley:** Mr. Starnes, can the judge issuing these warrants maintain records that can be properly secured?

How do you prevent penetration into the court records?

**Mr. Starnes:** Senator, I don't know the answer to that. I remember reading somewhere—perhaps it was in the bill—that there would be special arrangements in the Federal Court for protecting the information that you are referring to. I cannot put my finger on it right away.

**Senator Flynn:** That was in the testimony of Mr. Finn.

**Mr. Starnes:** I believe there is provision for that.

**Senator Riley:** I believe he referred to the way in which the FBI operates: the judge comes to either the FBI building or the Justice Building in Washington and those records are secured.

**Mr. Starnes:** That may be. I am not familiar with how the FBI deals with it.

**Senator Riley:** I do not think there is anything in the bill about it.

**Mr. Starnes:** I have a recollection of seeing it somewhere.

**The Chairman:** Clause 26 provides for regulations to be made.

Is there anything else on warrants?

Senator Nurgitz, please.

**Senator Nurgitz:** Mr. Starnes, there have been several criticisms of the bill in its present state, and I understand your plea in the article that appeared in the *Ottawa Citizen* to salvage the bill by some decent amendments.

There has been heavy criticism with respect to mandate and powers. I take it you agree with the position taken—perhaps not in the language—by the Ontario Attorney General yesterday that the imprecise and vague language leads to the kinds of fears that have been expressed in the newspapers, and so on?

**Mr. Starnes:** I do not agree with Mr. McMurtry insofar as 2(a), (b) and (c) are concerned. I have some misgivings which

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** En vertu de cet article, je pourrais me présenter au juge pour faire une demande de mandat pour remplir mes fonctions, et la définition que donne la loi de mes fonctions englobe cela, ce qui fait que je pourrais brancher une table d'écoute sur le téléphone de quelqu'un pour recueillir ces renseignements.

**M. Starnes:** L'autre jour, lorsque vous parliez de cela, il m'est apparu que tout ce que vous avez à faire est d'ajouter un article à l'effet qu'un mandat ne sera jamais délivré, quelles que soient les circonstances, à cette fin.

**Le sénateur Frith:** Vous pourriez seulement l'ajouter à ceux de l'article 22 sur les contrôles de sécurité et ainsi de suite?

**M. Starnes:** Oui.

**Le président:** Sénateur Riley.

**Le sénateur Riley:** M. Starnes, le juge qui délivre les mandats pourrait-il en garder le registre qui serait protégé convenablement?

Comment empêchez-vous l'effraction des dossiers judiciaires?

**M. Starnes:** Sénateur, je n'ai pas de réponse à cela. Je me souviens avoir lu quelque part—peut-être dans le projet de loi—que des mesures spéciales seraient prises à la Cour fédérale pour protéger l'information dont vous parlez. Je ne peux pas le localiser tout de suite.

**Le sénateur Flynn:** C'était dans la déposition de M. Finn.

**M. Starnes:** Je crois qu'il y a une disposition pour cela.

**Le sénateur Riley:** Je crois qu'il se référerait à la façon de procéder du FBI: le juge va à l'édifice du FBI ou au Justice Building de Washington où ces dossiers sont protégés.

**M. Starnes:** C'est possible. Je ne suis pas familier avec les procédés du FBI.

**Le sénateur Riley:** Je ne crois pas que le projet de loi prévoit quoi que ce soit.

**M. Starnes:** J'ai le souvenir de l'avoir vu quelque part.

**Le président:** L'article 26 prévoit des règlements à élaborer.

Y a-t-il autre chose sur les mandats?

Sénateur Nurgitz, s'il vous plaît.

**Le sénateur Nurgitz:** M. Starnes, plusieurs critiques ont été faites sur le projet de loi dans son état présent et je comprends votre plaidoyer de l'article paru dans l'*Ottawa Citizen* pour renflouer le projet de loi au moyen de modifications raisonnables.

Le mandat et les pouvoirs ont été très sévèrement critiqués. Je crois que vous êtes d'accord avec la position adoptée—peut-être pas avec son expression—par le procureur général de l'Ontario hier, que le libellé vague et imprécis mène au genre de craintes qui ont été exprimées dans les journaux, et ainsi de suite?

**M. Starnes:** Je ne suis pas d'accord avec M. McMurtry en ce qui a trait aux sous-alinéas 2(a), (b) et (c). J'ai essayé

[Text]

I tried to express—perhaps inadequately—about paragraphe (d).

It seems to me it is a question of the government clarifying precisely what it means by “constitutionally established system of government”, and so on.

What does that mean in terms of the problem, say, in Québec with UDI?

I believe that ought to be made crystal clear, because the lack of clarity in the past certainly has led to difficulties, if I may put it that way.

**The Chairman:** In your article you said that UDI should be squarely regarded as targetable.

**Mr. Starnes:** I said I thought it probably should be. It is arguable. The problem is with the question of what triggers that investigation and where the decision is made to go ahead with it.

It is a highly political decision, in my view. If you are dealing with unilateral declaration, in the province of Québec, at what stage, when you discover that there are activities to that end, do you start that investigation and use those intrusive techniques and methods which you would have to use to be fully effective, and who decides that?

**Senator Nurgitz:** Perhaps I might be allowed to slide from mandate into ministerial responsibility or accountability—and I think one does follow into the other.

That becomes even more difficult under this bill, where you have an insulated situation; that is, with civil service responsibility as opposed to political responsibility. Doesn't that make it more difficult and less accountable?

**Mr. Starnes:** Yes. That is really the point I have been trying to make, though in a rather roundabout way, perhaps.

I believe that ministerial responsibility is a very important part of the whole process, and to distance a minister from the difficult decisions that he will have to make and for which he only can be answerable—nobody else can—I think is wrong.

**The Chairman:** In one sense the bill makes it more difficult, and that where the minister wants to make the decision; but in another sense it makes it easier, that being where the minister would like to make the decision but fears making the decision.

There are situations that one can envisage in which that would be the case.

Do you want to comment on that, Mr. Starnes?

**Mr. Starnes:** You are quite right.

**Senator Flynn:** You don't have to give an example.

**Mr. Starnes:** I'm not covered by the Canada Evidence Act, anyway.

Yes, it is a problem, and you can get occasions with ministers—every minister is different, obviously—when they wish not to have the responsibility and perhaps in that respect the bill is a little different from what has existed in the past.

[Traduction]

d'exprimer certaines craintes—peut-être inadéquatement—à propos du paragraphe (d).

Il me semble que le gouvernement devrait clarifier précisément ce qu'il entend par «gouvernement constitutionnellement établi au Canada» et ainsi de suite.

Qu'elle est sa position face, disons, au Québec avec sa déclaration unilatérale d'indépendance (DUI)?

Je crois que cela devrait être établi très clairement parce que, dans le passé, le manque de clarté a certainement créé des difficultés, si on peut dire.

**Le président:** Dans votre article, vous avez déclaré que la DUI pouvait carrément être considérée comme cible.

**M. Starnes:** J'ai dit que je pensais que ça devrait sans doute l'être. C'est discutable. Le problème est ce qui déclenche cette enquête et où la décision est prise d'aller de l'avant.

C'est une décision hautement politique, à mon avis. Si vous faites face à une déclaration unilatérale dans la province de Québec, à quel moment, lorsque vous découvrez des activités à cette fin, commencez-vous une enquête et avez-vous recours aux techniques et aux méthodes indiscretes que vous devrez utiliser pour être efficaces, et qui en décidera?

**Le sénateur Nurgitz:** Peut-être me sera-t-il permis de glisser du mandat à la responsabilité ministérielle et à la responsabilité administrative—et je crois que l'une suit l'autre.

Cela devient encore plus difficile en vertu de ce projet de loi parce que vous avez isolé la situation: c'est-à-dire la responsabilité de la fonction publique par opposition à la responsabilité politique. Est-ce que cela ne complique pas les choses et la responsabilité?

**M. Starnes:** Oui. C'est exactement la question que je soulève, d'une façon détournée, peut-être.

Je crois que la responsabilité ministérielle est une partie très importante de tout le processus et je crois qu'il est mauvais qu'on éloigne un ministre des décisions difficiles qu'il devra prendre et dont il est seul responsable—personne d'autre ne peut l'être.

**Le président:** En un sens, le projet de loi complique les choses en cela que le ministre veut prendre la décision; mais dans un autre sens, il simplifie les choses en cela que le ministre veut prendre la décision, mais qu'il craint de prendre la décision.

On peut imaginer des situations où ce serait le cas.

Voulez-vous faire des commentaires là-dessus, M. Starnes?

**M. Starnes:** Vous avez parfaitement raison.

**Le sénateur Flynn:** Vous n'avez pas à donner d'exemples.

**M. Starnes:** Je ne suis pas protégé par la Loi sur la preuve au Canada, de toute façon.

Pourtant, c'est un problème, et vous pouvez avoir des situations avec les ministres—chaque ministre est différent, c'est évident—où ils ne désireront pas assumer cette responsabilité et, à cet égard, peut-être le projet de loi est-il quelque peu différent de ce qui existait dans le passé.



[Text]

**The Chairman:** What does the director do when he is faced with that situation?

**Mr. Starnes:** In a situation like that, it seems to me the Prime Minister has to come into play.

I was not here the other day, when I gather the role of the Prime Minister in the proposed service was discussed, but it seems to me that in a situation of that kind both the deputy head and the director—assuming they are in agreement—would, I suppose, have to take the matter to the Prime Minister for his decision.

**Senator Flynn:** You don't have to spell that out in the bill: I think it is constitutionally the practice.

**Mr. Starnes:** Yes, probably.

**The Chairman:** Senator Nurgitz, back to you.

**Senator Godfrey:** Excuse me, Mr. Chairman, but I should like to ask a supplementary.

Were you here when I made what I will now refer to—so I will not have to explain it—as the Godfrey formula for subclause 6(3)(a)—

**Senator Buckwold:** Why not just the “God formula”?

**Senator Godfrey:** ... to the effect that the director would only have the power in connection with deciding whether or not it was lawful advocacy, protest of dissent and that otherwise the minister himself would have the power to override the director, who might go off on a McCarthy binge, and so on. I suggested that as a possible compromise.

Were you in attendance then?

**Mr. Starnes:** No, I wasn't. It sounds sensible to me, but—

**Senator Flynn:** That is all he wanted to hear.

**Senator Godfrey:** Senator Flynn is getting tired of hearing about the “Godfrey formula”, but he is going to hear a hell of a lot more of it before—

**Senator Flynn:** Oh, I know: I have been around you for a long time.

**Senator Godfrey:** Then you know what you are in for.

**Senator Flynn:** Alas, my dear brother!

**Senator Nurgitz:** While we are on the question of ministerial responsibility—unless Senator Frith was going to get into the question of override—

**Senator Frith:** No.

**Senator Nurgitz:** ... I would be interested in your comment on subclause 6(3)—

**Senator Frith:** Perhaps I should be sure that I understand your position on the override. As I understand it, it is that it is necessary for the effectiveness of the civil service—or it is not?

**Mr. Starnes:** I didn't put it quite that way, if I recall.

[Traduction]

**Le président:** Qu'est-ce que le directeur fait lorsque cette situation se présente?

**M. Starnes:** Dans une situation semblable, je crois que Premier ministre doit entrer en scène.

Je n'étais pas ici l'autre jour, alors qu'on a discuté du rôle que jouerait le Premier ministre dans le service proposé, mais il me semble que dans une situation de ce genre, le sous-ministre et le directeur—en presumant qu'ils sont en accord—devraient référer ce cas au Premier ministre afin qu'il prenne une décision.

**Le sénateur Flynn:** Nous n'avons à préciser cela dans le projet de loi: Je crois que c'est la coutume constitutionnelle.

**M. Starnes:** Oui, sans doute.

**Le président:** Sénateur Nurgitz, de retour à vous.

**Le sénateur Godfrey:** Excusez-moi, M. le président, mais j'aimerais poser une question supplémentaire.

Étiez-vous présent lorsque j'ai fait ce que j'appellerai maintenant—de sorte que je n'aie plus à l'expliquer—la formule Godfrey sur le sous-alinéa 6(3)(a)—

**Le sénateur Buckwold:** Pourquoi pas seulement la “formule Dieu” (God)?

**Le sénateur Godfrey:** ... à l'effet que le directeur n'aurait le pouvoir que de décider si oui ou non il s'agissait d'un plaidoyer légal, d'une contestation ou d'un désaccord et, dans tout autre cas, le ministre lui-même aurait le pouvoir de passer outre au directeur qui pourrait se lancer dans une croisade à la McCarthy et ainsi de suite. J'ai suggéré cela comme compromis possible.

Étiez-vous présent à ce moment-là?

**M. Starnes:** Non, me ne l'étais pas. Ca me semble raisonnable, mais—

**Le sénateur Flynn:** C'est tout ce qu'il voulait entendre.

**Le sénateur Godfrey:** Le sénateur Flynn est fatigué d'entendre parler de la «formule Godfrey», mais il en entendra parler encore plus avant de—

**Le sénateur Flynn:** Oh, je sais; ne vous cotoie depuis assez longtemps.

**Le sénateur Godfrey:** Vous savez donc ce qui vous attend.

**Le sénateur Flynn:** Hélas, mon cher frère!

**Le sénateur Nurgitz:** Pendant que nous en sommes à la question de la responsabilité ministérielle—à moins que le sénateur Frith veuille passer à la question de passer outre—

**Sénateur Frith:** Non.

**Le sénateur Nurgitz:** ... je suis intéressé à votre commentaire sur le sous-alinéa 6(3)—

**Le sénateur Frith:** Peut-être devrais-je m'assurer que je comprends votre position sur le fait de passer outre. Si j'ai compris, c'est qu'il est nécessaire à l'efficacité de la fonction publique—ou peut-être non?

**M. Starnes:** Je ne l'ai pas formulé tout à fait comme cela, si je me souviens bien.

[Text]

**Senator Frith:** Put it your way. I just want to understand what your position is.

**Mr. Starnes:** What I said about ministerial restriction was that I think it is probably necessary to prevent actual interference, for partisan reasons, on the activities of the service. But the difficulty with it is the very one that I think Senator Godfrey was referring to when he referred to his formula, and that is that it also seems to preclude the minister from taking those very decisions which are likely to be most controversial: the choice of certain targets, the question of legal advocacy, and so on.

**Senator Frith:** Where there is a large political component?

**Mr. Starnes:** Yes, that's right. It seems to me the minister probably has to be involved more than is contemplated in the bill. But then there is a different range of questions where, in my view, the minister should not be involved, such as the question of adverse information about public servants or Cabinet appointees, or whatever. Those questions, it seems to me, should not be within the purview of the minister.

For example, if the service acquired information about a member of the opposition who has been the object, we will say, of an attack by the KGB—that happens occasionally—I think it would be very unfair to put that information into the hands of the minister, who might be tempted to use it for partisan purposes.

Under ministerial restriction, the director could withhold that information, and that seems to me to be a sensible thing.

**Senator Frith:** The doctrine, I suppose, is that this override is made necessary by the possibility of political abuse.

If that is the justification for what seems to me to be a rather unusual power being put into the hands of a civil servant, is there not some way that we can match the reason, or the doctrine, to the power?

As I understand what you are saying, it is that that is worth looking at; that is, finding some way of using the "Godfrey formula", or something, that says that if the reason is this abuse, then find a way of leaving the override to deal with that and not extend it beyond the original reason for its existence.

**Mr. Starnes:** Yes, I agree.

**Senator Nurgitz:** Because to leave it without anything is to get back to your original case, Mr. Starnes; that is, to lose ministerial responsibility?

**Senator Frith:** Exactly. That is consistent with his whole approach.

**Senator Nurgitz:** You make quite a case, in the original article I read of yours and in *The Ottawa Citizen* article, of that being something we cannot lose sight of.

**Mr. Starnes:** That is right; I agree.

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Formulez-le à votre façon. Je veux seulement comprendre quelle est votre position.

**M. Starnes:** Sur la responsabilité ministérielle, j'ai dit que je crois qu'elle est probablement nécessaire pour éviter une interférence réelle, pour des raisons partisans, dans les activités du service. Mais la difficulté est précisément celle que, je crois, soulevait le sénateur Godfrey en parlant de sa formule, à savoir qu'elle empêche également le ministre de prendre les décisions mêmes qui seront sans doute les plus controversées: le choix de certaines cibles, la question du plaidoyer légal et ainsi de suite.

**Le sénateur Frith:** Lorsqu'il y a une implication politique importante?

**M. Starnes:** Oui, c'est exact. Il me semble que le ministre devra être plus impliqué que ne l'envisage le projet de loi. Mais il y a une autre gamme de questions où, à mon avis, le ministre ne devrait pas être impliqué, comme la question des renseignements défavorables sur les fonctionnaires ou les nominations au Cabinet, ou d'autres choses. Il me semble que ces questions ne devraient pas relever de la compétence du ministre.

Par exemple, si le service obtenait des renseignements sur un membre de l'opposition qui a fait l'objet, disons, d'une attaque du KGB—cela se produit occasionnellement—je crois qu'il serait injuste que le ministre voit ces renseignements, car il serait peut-être tenté de les utiliser à des fins partisans.

En vertu de la restriction ministérielle, le directeur retiendrait cette information et cela me semble une chose raisonnable.

**Le sénateur Frith:** Je suppose que le principe est que le fait de passer outre est rendu nécessaire par la possibilité d'abus politiques.

Si c'est là la justification de ce qui me semble un pouvoir inusité mis entre les mains d'un fonctionnaire, n'y a-t-il pas d'autre moyen de concilier la raison d'être du principe au pouvoir?

Si je vous comprends bien, c'est cela qu'il faut examiner: trouver un moyen d'utiliser la «formule Godfrey», ou autre chose, qui dit que si la raison est cet abus, trouvons alors un moyen pour que le fait de passer outre s'en charge et ne l'étendons pas au-delà de sa raison d'être initiale.

**M. Starnes:** Oui, je suis d'accord.

**Le sénateur Nurgitz:** Parce que de le laisser sans précision nous ramène à votre question initiale, M. Starnes, à savoir la perte de la responsabilité ministérielle?

**Le sénateur Frith:** Exactement. C'est cohérent avec son approche globale.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous êtes assez convaincant dans le premier article que j'ai lu de vous et dans l'article de *l'Ottawa Citizen* que c'est là un point que nous ne devons pas perdre de vue.

**M. Starnes:** C'est exact; je suis d'accord.



[Text]

**Senator Buckwold:** While we are on this subject, we never really discussed what they mean in subclause 6(1), which provides:

The Minister may issue general directions in writing to the Director with respect to the Service.

Then it says that the director is obliged to follow general directions. The director can override a direct order, I presume, or a directive of the minister.

Would you try to explain to me what is meant by "general directions"?

**Mr. Starnes:** First of all, I am not the author of the bill. Like you, I am curious about what some of those provisions mean.

I am just assuming that it is the kind of direction that I imagine already exists for the security service which has been laid down by the minister, dealing with very general directions as to the kinds of things that they can do and cannot do, or should do and should not do. It would not deal with the operational aspects of the security service, which is a little different.

You are laying down very broad guidelines under which the security service will be expected to operate.

You will have to ask somebody like Mr. Finn or the minister about that.

**Senator Buckwold:** We have never asked that question. For example, would a general direction be: "Keep your eye on the Parti Québécois"?

Would that be a general direction?

**Mr. Starnes:** I hope not, but it could be, in theory.

**Senator Buckwold:** That, as against a specific where they decided to pick on an individual?

**Mr. Starnes:** It is much more likely to be the reverse: "Under no circumstances will you target the Parti Québécois".

**Senator Flynn:** That is general direction.

**Senator Buckwold:** That is perhaps a better way of putting it.

Would that be a general direction?

**Mr. Starnes:** It certainly would—a general direction of a very specific kind.

**Senator Buckwold:** I suppose, Mr. Chairman, that sometime we will have to look at just how far this general direction goes, because it could point into specific areas, without getting into detailed personalities, of day-to-day operations.

**The Chairman:** If I could explain the use of general direction as a technique of organization as it has been used in other fields of legislation, without being accused of trying to lecture—

**Senator Nurgitz:** I read about that.

**The Chairman:** I thought you might have. The words are that the minister "shall issue general directions". Ministerial responsibility, as a concept, in theory is one thing; but in

[Traduction]

**Le sénateur Buckwold:** Pendant que nous en sommes à cette question, nous n'avons pas vraiment discuté de ce qu'ils veulent dire dans le sous-alinéa 6(1) qui énonce:

Le ministre peut donner par écrit au directeur des instructions générales concernant le Service.

On ajoute ensuite que le directeur est obligé de suivre des instructions générales. Je présume que le directeur peut passer outre à un ordre direct ou à une instruction du ministre.

Pourriez-vous tenter de m'expliquer ce qu'on entend par «instructions générales».

**M. Starnes:** D'abord, je ne suis pas l'auteur du projet de loi. Comme vous, je suis curieux de ce que veulent dire certaines de ces dispositions.

Je présume que c'est le genre d'instructions qui existent déjà, j'imagine, pour le service de sécurité et qui ont été établies par le ministre, qui ont trait aux instructions très générales sur le genre de choses qu'ils peuvent et ne peuvent pas faire, ou qu'ils doivent ou ne doivent pas faire. Cela ne toucherait pas aux aspects opérationnels du service de sécurité, qui sont un peu différents.

Vous établissez des lignes directrices très larges à l'intérieur desquelles le service de sécurité devra fonctionner.

Vous devrez interroger quelqu'un comme M. Finn ou le ministre là-dessus.

**Le sénateur Buckwold:** Nous n'avons jamais posé cette question. Par exemple, est-ce que: «Gardez le Parti Québécois à l'œil» serait une instruction générale?

Cela constituerait-il une instruction générale?

**M. Starnes:** J'espère que non, mais ce pourrait en être une, en théorie.

**Le sénateur Buckwold:** Cela, par opposition à une demande spécifique de s'attacher à un individu?

**M. Starnes:** L'inverse est plus probable: «Dans aucune circonstance vous ne prendrez le Parti Québécois comme cible».

**Le sénateur Flynn:** Ça, c'est une instruction générale.

**Le sénateur Buckwold:** C'est peut-être là une meilleure formulation.

Cela serait-il une instruction générale?

**M. Starnes:** Certainement, une instruction générale d'un genre très particulier.

**Le sénateur Buckwold:** M. le président, j'imagine qu'à un certain moment nous devons examiner jusqu'où vont ces instructions générales parce qu'elles peuvent mener dans des secteurs précis, sans s'attacher à des personnalités précises, des opérations quotidiennes.

**Le président:** Si je pouvais expliquer le recours aux instructions générales comme technique d'une organisation telle qu'elle a été appliquée à d'autres champs de la loi sans être accusé de vouloir donner une conférence—

**Le sénateur Nurgitz:** J'ai lu là-dessus.

**Le président:** Je l'avais bien pensé. Le libellé énonce que «le ministre donne des instructions générales». Comme concept, la responsabilité ministérielle est une chose en théorie; mais en

## [Text]

practice what it is is a body of conventional usage that has built up over time as to the sorts of things for which members of the House of Commons are going to hold ministers responsible.

The theory as applied in this area, and also in other areas where legislation gives a general direction power to a minister, is that over time—and that includes retroactively, in this case—the House will have indicated the sorts of things which the minister is responsible for and the minister will have a body of directions which encompasses those things.

When something goes wrong, members of the House turn to the minister and ask what went wrong, and he either has to explain that the general direction was thus or so and if this is a new innovation in the area of ministerial responsibility, he would be expected to issue a general direction that covered it. Indeed, he might be asked why, being aware of such and so in the granting of pardons or parole, or whatever, he did not issue a general direction, and may be found derelict in his duty for not having done it, being aware of the situation.

The point I am trying to make is that it is the written basis upon which accountability turns in providing a foundation for the House to operate on.

**Senator Flynn:** I refer to subclause 7(2), which provides that the deputy minister shall advise the minister with respect to general directions. Subclause 7(2) says:

The Deputy Minister shall advise the Minister with respect to general directions issued under subsection 6(1)—

When you involve the deputy minister, I think you apply a general principle as to what can constitute a general direction.

It is not the minister himself in that provision; it is the department.

**Senator Buckwold:** He gets advice, of course. It is ministerial responsibility under that general—

**Senator Flynn:** It is the responsibility of the deputy minister to do that.

**Senator Buckwold:** Yes. In starting a new service such as this is, would there be that body of precedence which you referred to in which you have certain established criteria or general directions? In other words, are they starting all over again?

**The Chairman:** I would have thought that in his appearances before this committee and other committees the minister would have been asked, and I would expect that he would say that it was his intention to continue the past conventions and directions.

The important point is that you cannot have accountability without some sort of paper-trail and a general body of directives on which you are going to hold a man responsible. This is the key step.

## [Traduction]

pratique, elle est un ensemble de coutumes conventionnelles qui ont été établies par le temps sur le genre de choses pour lesquelles les membres de la Chambre des Communes tiendront les ministres responsables.

Dans ce secteur, et dans d'autres secteurs de la loi où celle-ci confère un pouvoir à orientation générale à un ministre, la théorie veut qu'avec le temps—et aussi bien rétroactivement dans le cas présent—la Chambre aura indiqué le genre de choses dont le ministre est responsable et le ministre disposera d'un ensemble d'instructions qui engloberont ces choses.

Lorsque quelque chose va de travers, les membres de la Chambre se tournent vers le ministre et lui demandent ce qui n'a pas fonctionné, et il doit expliquer que l'instruction générale était ainsi ou autrement, et, si c'est là une innovation dans ce secteur de responsabilité ministérielle, on attend de lui qu'il publie une instruction générale qui la couvrira. Bien sûr, on peut lui demander pourquoi, étant conscient de telle chose dans le cas d'une remise de peine ou de liberté conditionnelle, il n'a pas publié une instruction générale, et il peut être accusé de négliger ses fonctions s'il ne l'a pas fait et qu'il était conscient de la situation.

Ce que j'essaie de faire comprendre est qu'il s'agit du fondement écrit sur lequel s'appuie la responsabilité, fondement sur lequel s'appuie aussi la Chambre pour fonctionner.

**Le sénateur Flynn:** Je vous renvoie au sous-alinéa 7(2), qui stipule que le sous-ministre devra conseiller le ministre en ce qui a trait aux instructions générales. Le sous-alinéa 7(2) énonce que:

Le sous-ministre conseille le ministre sur les instructions déjà données ou à donner, selon lui, en vertu du paragraphe 6(1).—

Lorsque vous impliquez le sous-ministre, je crois que vous appliquez un principe général sur ce qui peut constituer une instruction générale.

Ce n'est pas le ministre lui-même dans cette disposition; c'est le ministère.

**Le sénateur Buckwold:** Il est conseillé, bien sûr. C'est la responsabilité ministérielle en vertu de la...

**Le sénateur Flynn:** Cela relève de la responsabilité du sous-ministre.

**Le sénateur Buckwold:** Oui. En mettant sur pied un nouveau service comme celui-ci, y aurait-il un ensemble de précédents auquel vous vous êtes référés et par lequel certains critères ou instructions générales seraient établis? En d'autres mots, est-ce qu'ils recommencent à neuf?

**Le président:** J'aurais cru que pendant sa comparution devant ce comité et d'autres comités, on aurait interrogé le ministre, et j'imagine qu'il dirait qu'il a l'intention de poursuivre les conventions et les instructions passées.

La question importante est que vous ne pouvez avoir de responsabilité sans une trace écrite quelconque et un ensemble général de directives pour lesquelles vous allez tenir un homme responsable. C'est là la question-clé.



[Text]

You may want to ask the minister, when he comes back, whether he will be publishing his general directions and whether they should not, in fact, be published.

**Senator Buckwold:** Really, what you are telling me is that a general direction could be part of a basic policy, as against the guidelines that you have referred to?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, an anecdote or an illustration of the danger of general directives—it is probably apocryphal—is about J. Edgar Hoover receiving a memorandum from one of his chiefs. The story is that Hoover sent it back with a note saying, “watch the borders”, at which point all forces were dispersed to the Mexican and Canadian borders, and it wasn’t until some time later that what had been interpreted as a general directive turned out to be just a note on how he wanted his memoranda set up by his clerks.

**Senator Flynn:** Subclause 6(4) provides:

Gen directions issued by the Minister under subsection (1) shall be deemed not to be statutory instruments for the purposes of the *Statutory Instruments Act*.

I would ask Senator Godfrey how he reads that. Is it to be read as meaning that it should be secret and not referred to the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments?

**Senator Godfrey:** There is a provision in the Statutory Instruments Act which permits regulations to be kept secret when they deal with security, and so on.

I can imagine some that should be kept secret.

**Senator Flynn:** That is probably why you have that provision.

**Senator Godfrey:** I would like to ask a question on the point which Senator Buckwold raised.

In the illustration given by Senator Buckwold, under a general directive the minister could override the director regarding a specific target.

Under this bill he could not override the director if he wanted to look at an individual member of the PQ; but he could, by saying he cannot look at anybody in the PQ, effectively, in a way in certain cases override.

Would that be your understanding?

**Mr. Starnes:** That could be read into it, yes.

**Senator Buckwold:** I don’t take that from the statement we had from Senator Pitfield.

**The Chairman:** That is in fact what I am trying to say. If the minister decides that he wishes to assume responsibility for an area of policy, then he can, by general direction, do it. Then it would be a defence for the senior official to say that he had a general direction; or if he did not, it would be a degree of defence for the minister to say he did not issue a general direction because the act says thus and so.

[Traduction]

Vous pourrez demander au ministre, lorsqu’il reviendra, s’il publiera ses instructions générales et s’il ne devrait pas en fait, les publier.

**Le sénateur Buckwold:** Ce que vous me dites vraiment est qu’une instruction générale pourrait faire partie d’une politique fondamentale, par opposition aux lignes directrices dont vous avez parlé?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Frith:** M. le président, voici une anecdote qui illustre le danger des instructions générales—elle est sans doute apocryphe—qui veut que J. Edgar Hoover ait reçu une note de service de ses chefs. L’histoire veut que Hoover l’ait renvoyée accompagnée d’une note disant: «Surveillez les frontières», qu’aussitôt, toutes les forces armées ont été dispersées le long des frontières mexicaine et canadienne, et il a fallu un certain temps pour se rendre compte que ce qui avait été interprété comme une instruction générale n’était, en fait qu’une note précisant à ses commis la disposition qu’il désirait pour ses notes de service.

**Le sénateur Flynn:** Le sous-alinéa 6(4) énonce que:

Les instructions générales visées au paragraphe (1) sont réputées ne pas être des textes réglementaires au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*.

Je demanderais au sénateur Godfrey comment il interprète cela. Doit-on comprendre que cela devrait être secret et ne devrait pas être référé au Comité mixte sur les règlements et autres textes réglementaires?

**Le sénateur Godfrey:** La Loi sur les textes réglementaires contient une disposition qui permet de garder les règlements secrets lorsqu’ils ont trait à la sécurité et ainsi de suite.

J’imagine que certains devraient être secrets.

**Le sénateur Flynn:** C’est sans doute là la raison d’être de cette disposition.

**Le sénateur Godfrey:** J’aimerais poser une question sur un point qu’a soulevé le sénateur Buckwold.

Dans l’exemple donné par le sénateur Buckwold, en vertu d’une instruction générale, le ministre peut passer outre au directeur pour une cible spécifique.

En vertu de ce projet de loi, il ne pourrait pas passer outre à la décision du directeur s’il voulait surveiller un membre individuel du PQ; mais ils pourrait effectivement, en disant qu’il ne peut surveiller personne du PQ, d’une certaine façon et dans certains cas, passer outre.

Est-ce ainsi que vous le comprenez?

**M. Starnes:** On pourrait l’interpréter comme ça, oui.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne prends pas cela de la déclaration que nous a faite le sénateur Pitfield.

**Le président:** C’est là en fait ce que j’essaie de dire. Si le ministre décide qu’il veut assumer la responsabilité d’un secteur de la loi, il peut alors le faire par instructions générales. Pour le cadre supérieur, cela serait une défense de dire qu’il avait une instruction générale; ou s’il n’a pas donné d’instruction, ce serait une certaine défense pour le ministre de dire

[Text]

**Senator Flynn:** How would you read subclause 6(3) with respect to general direction?

**The Chairman:** I think that is a very good point. You could, in my view, by a general direction, create a policy environment in which certain targets would in fact not be pursuable unless the director came forward with them by name; in other words, a specific—

**Senator Flynn:** If the director refuses to follow the minister's directions because it is covered by (a) and (b) of subclause 6(3), that is the end of it: it is the director's decision that prevails.

**Senator Godfrey:** I can imagine the fight between the two. That is a valid point.

**Senator Flynn:** The law is there.

**Senator Godfrey:** But under 6(3)(a) the Minister could in effect say to the director that he still has to obey the general directive and that the general directive does not permit the director to target that specific person. I can see the difficulty. I don't think there is any difficulty. He cannot override him, as I understand it.

**Senator Nurgitz:** But if the effect of the general direction—and it is a real general direction—is that it actually overrides, it can be so argued. If I were a strong minister, I would argue that point.

**Senator Flynn:** It can be argued, but it seems to me that the text is very clear.

**Senator Godfrey:** It is a problem.

**Senator Frith:** Subclause 6(1) says what the minister is empowered to do, and 6(3) says what he is not empowered to do.

**Senator Flynn:** It is the same thing but for the words except "shall not".

**Senator Frith:** It does not say "notwithstanding subsection (1)".

**Senator Flynn:** It doesn't have to.

**Senator Nurgitz:** I suppose the other situation is that it does not stop the minister from sending the directive for purposes of covering his own situation.

**Some Hon. Senators:** Hear, hear.

**Senator Nurgitz:** "Situation" was a good word?

**Senator Frith:** It is a new euphemism for what we are talking about.

**Senator Nurgitz:** Mr. Starnes, in your period as the Director-Gen of the service, and under the terms which applied to you, were you operating under general directives such as are anticipated in this bill?

**Mr. Starnes:** The short answer is no.

**Senator Nurgitz:** I take it from the tone of your answer that it was inadequate not to have such a directive?

**Mr. Starnes:** That is correct.

[Traduction]

qu'il n'a pas publié d'instruction générale parce que la loi énonce ceci et cela.

**Le sénateur Flynn:** Comment comprenez-vous le sous-alinéa 69(3) en ce qui a trait aux instructions générales?

**Le président:** Je crois que c'est une très bonne question. A mon avis, au moyen d'instructions générales, vous pourriez créer un climat politique qui rendrait certaines cibles intouchables à moins d'un ordre exprès du directeur; en d'autres mots, un nom spécifique—

**Le sénateur Flynn:** Si le directeur refuse de suivre les instructions du ministre parce qu'elles sont couvertes par (a) et (b) du sous-alinéa 6(3), c'est la fin de tout: c'est la décision du directeur qui prévaut.

**Le sénateur Godfrey:** J'imagine la bataille entre les deux. C'est un point valable.

**Le sénateur Flynn:** La loi est là.

**Le sénateur Godfrey:** Mais en vertu de l'article 6(3) (a), le ministre peut, en fait, dire au directeur qu'il doit suivre l'instruction générale et que la direction générale ne permet pas au directeur de choisir cette personne précise comme cible. Je vois la difficulté. A mon avis, tout est parfait. Je crois que le ministre ne peut imposer sa volonté.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais si l'effet de l'instruction générale—et c'est une instruction générale réelle—est de réellement passer outre, on peut soutenir cet argument. Si j'étais un ministre fort, je soutiendrais cet argument.

**Le sénateur Flynn:** On pourrait le soutenir, mais il me semble que le texte est très clair.

**Le sénateur Godfrey:** C'est un problème.

**Le sénateur Frith:** Le sous-alinéa 6(1) énonce ce que le ministre a le pouvoir de faire et 6(3) énonce ce qu'il n'a pas le pouvoir de faire.

**Le sénateur Flynn:** C'est la même chose à l'exception des mots «ne peut».

**Le sénateur Frith:** Ça ne dit pas «sous réserve de l'article (1)».

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas nécessaire.

**Le sénateur Nurgitz:** Je suppose que l'autre situation est que cela n'empêche pas le ministre d'envoyer son instruction afin de couvrir sa propre situation.

**Des voix:** Bravo!

**Le sénateur Nurgitz:** «Situation» était un bon mot?

**Le sénateur Frith:** C'est un nouvel euphémisme pour désigner ce dont nous parlons.

**Le sénateur Nurgitz:** M. Starnes, pendant votre mandat à la direction générale du service et en vertu des conditions qui s'y appliquaient, est-ce que vous fonctionnez au moyen d'instructions générales comme l'envisage ce projet de loi?

**M. Starnes:** La réponse laconique est non.

**Le sénateur Nurgitz:** Au ton de votre voix, dois-je comprendre que de telles instructions auraient été appropriées?

**M. Starnes:** C'est exact.



[Text]

**Senator Frith:** Did you say that was "inadequate"?

**Senator Nurgitz:** Yes, inadequate.

**Mr. Starnes:** Yes.

**Senator Frith:** You are saying you would have liked to have had it?

**Mr. Starnes:** I would.

**Senator Nurgitz:** That is interesting. You are saying that in order to effectively operate an entire agency or a branch in this kind of work one really requires general policy directions?

**Mr. Starnes:** That is correct; absolutely. Take, for example, the question—which is a very delicate one—of security assessments; that is to say, security screening: You need very specific direction, because you are dealing with a very delicate area.

For example, do you include in your security assessments information about membership in a political party in Canada?

You would want very clear direction on that, it seems to me. It ought to be quite precise.

**Senator Flynn:** It is a question of relevancy, I suppose.

**Mr. Starnes:** Not only relevancy. You have a series of criteria now which exist in Cabinet Directive No. 35 which set out how you arrive at an assessment of an individual for security screening purposes.

If, for example, that includes the fact that he is a member of the Parti Québécois—and this is entirely hypothetical, you understand—that would be something that would have to be taken into consideration in assessing that individual for a security clearance.

That is a very delicate and difficult problem and you need very clear direction on that: either you do it or you don't do it.

**Senator Flynn:** But if you wanted to do it, and it is not relevant, what harm is done?

**Mr. Starnes:** In political terms, the hypothetical case I gave has all kinds of dynamite in it: there are landmines all over the place.

This is something that the government has got to make up its mind on and be very clear about what it wants done in this particular area. I am just using security assessments as an example.

**The Chairman:** Senator Lapointe.

**Senator Lapointe:** As a follow-up to what you said about the Parti Québécois, Mr. Starnes, could you have targeted someone if you had been informed that the French government or a French group was asked and was willing to contribute a large sum, \$300,000, to the party, as it was said in a book published a year ago?

Could you have done that?

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Avez-vous dit que c'eût été «approprié»?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, approprié.

**M. Starnes:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Vous dites que vous auriez aimé en avoir?

**M. Starnes:** J'aurais aimé.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est intéressant. Vous dites qu'afin de fonctionner efficacement, une agence entière ou une direction dans ce genre de travail, doit avoir des instructions générales de politique?

**M. Starnes:** C'est exact; absolument. Par exemple, considérez la question très délicate des évaluations de sécurité, le tri de sécurité. Vous devez avoir des instructions très précises parce que c'est un secteur très délicat.

Par exemple, dans vos évaluations de sécurité, incluez-vous les renseignements sur l'appartenance à un parti politique du Canada?

Vous devez avoir des instructions très précises là-dessus, il me semble. Elles devraient être très précises.

**Le sénateur Flynn:** C'est une question de pertinence, je suppose.

**M. Starnes:** Pas seulement de pertinence. Vous avez une série de critères qui existe maintenant dans la Directive # 35 du Cabinet et qui établit comment en arriver à l'évaluation d'un individu aux fins du contrôle de sécurité.

Si, par exemple, cela inclut le fait qu'il est membre du Parti Québécois—et vous comprendrez que c'est tout à fait hypothétique—on devrait en tenir compte dans l'évaluation de cet individu pour le contrôle de sécurité.

C'est là un problème très délicat et difficile et vous devez avoir des instructions très claires là-dessus: ou bien vous le faites, ou vous ne le faites pas.

**Le sénateur Flynn:** Mais si vous vouliez le faire sans que ce soit pertinent, quel mal y a-t-il?

**M. Starnes:** En termes politiques, le cas hypothétique que j'ai donné est bourré de dynamite: c'est un terrain miné.

C'est une chose sur laquelle le gouvernement doit se décider et exprimer très clairement ce qu'il veut qui soit fait dans ce secteur. Les évaluations de sécurité ne sont qu'un exemple.

**Le président:** Sénateur Lapointe.

**Le sénateur Lapointe:** Pour donner suite à ce que vous avez dit du Parti Québécois, auriez-vous pu avoir comme cible un individu, si vous aviez été informé qu'on avait demandé au gouvernement français ou à un groupe français, qui était prêt à le faire, de contribuer un montant important de \$300,000 à la caisse du parti, comme cela a été dit dans un livre publié il y a un an?

Auriez-vous pu faire ça?

[Text]

**Mr. Starnes:** I was hoping, senator, that we would not get into questions in respect of which, if I answer, I am not covered by the Canada Evidence Act.

**Senator Lapointe:** Under the new bill, do you think this could be done?

**Mr. Starnes:** As I understand the new bill, in that particular case there would be foreign involvement, or suspected foreign involvement.

That, it seems to me, falls under the category of one of those definitions. I have forgotten the specific one.

**Senator Frith:** Foreign interference; foreign influence.

**Mr. Starnes:** Yes. That being the case, that would indeed be a reason for triggering an investigation. But, of course, as I said earlier, in such a case I would assume that the minister or some political authority would have to be involved.

**The Chairman:** Senator Flynn.

**Senator Godfrey:** I was going to ask about Cabinet Directive 35. When was that issued, and is that a public document?

**Mr. Starnes:** It became a public document—I believe in 1978. It is referred to in some detail in the McDonald Commission Report. There are so many volumes that I just cannot remember which volume it is.

**Senator Godfrey:** Had it been in existence for some time?

**Mr. Starnes:** It has been in existence, to my knowledge, for 35 years.

**Senator Godfrey:** Is there any reason why that should not be in the legislation?

**Mr. Starnes:** I don't know. One of the reasons I raised the question is that it seems to me it is an integral part of the security assesment system, and if it is going to be used, then those public servants who are going to be security-screened, as it were, I think should know about it.

**Senator Godfrey:** Can you think of any reason why it should not be in the legislation?

**Mr. Starnes:** No, I cannot. Or at least referred to in the legislation.

**The Chairman:** Senator Flynn.

**Senator Flynn:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Starnes,** in your testimony you said the main thrust of the agency's responsibility would be to cover espionnage, subversion and international terrorism?

**Mr. Starnes:** Yes.

**Senator Flynn:** And that in this connection the agency would need the powers provided in clause 22?

**Mr. Starnes:** Yes.

**Senator Flynn:** You seem to be in agreement with the definition of "threats to the security of Canada" except for paragraph (b), with respect to which you had some reservations.

Paragraph (b) reads:

[Traduction]

**M. Starnes:** Sénateur, j'espérais que nous n'entrerions pas dans des questions pour lesquelles je ne suis pas couvert par la Loi de la preuve de Canada.

**Le sénateur Lapointe:** En vertu du nouveau projet de loi, croyez-vous que cela soit possible?

**M. Starnes:** Selon ma compréhension du projet de loi, dans ce cas particulier, il y aurait un pays étranger impliqué ou soupçon qu'un pays étranger est impliqué.

Il me semble que cela entre dans la catégorie d'une des définitions. Je ne me souviens pas laquelle.

**Le sénateur Frith:** L'ingérence étrangère; l'influence étrangère.

**M. Starnes:** Oui. Dans ce cas-là, ce serait une raison de déclencher une enquête. Mais, bien sûr, comme je l'ai dit déjà, dans un tel cas, je présume que le ministre ou quelque autorité politique serait impliquée.

**Le président:** Sénateur Flynn.

**Le sénateur Godfrey:** Je posais une question sur la Directive 35 du Cabinet. Quand a-t-elle été publiée et est-ce un document public?

**M. Starnes:** C'est devenu un document public en 1978, je crois. On en parle en détails dans le Rapport de la Commission MacDonald. Il y a tellement de volumes que je ne me souviens pas dans quel volume.

**Le sénateur Godfrey:** Existait-elle depuis longtemps?

**M. Starnes:** A ma connaissance, elle existait depuis 35 ans.

**Le sénateur Godfrey:** Y a-t-il une raison pour qu'elle ne soit pas intégrée à cette loi?

**M. Starnes:** Je ne sais pas. Une des raisons pour lesquelles j'ai soulevé la question est qu'il me semble qu'elle fait partie intégrale du système des évaluations de sécurité et, si on doit l'utiliser, alors les fonctionnaires qu'on évaluera au niveau de la sécurité devraient la connaître, à mon avis.

**Le sénateur Godfrey:** Voyez-vous une raison de ne pas l'intégrer à la loi?

**M. Starnes:** Non, je n'en vois pas. On devrait au moins la mentionner dans la loi.

**Le président:** Sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Merci, monsieur le Président.

**M. Starnes,** vous avez dit dans votre déposition que l'orientation générale de la responsabilité de l'agence serait de couvrir l'espionnage, la subversion et le terrorisme international?

**M. Starnes:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Et qu'à cet égard, l'agence aurait besoin des pouvoirs prévus par l'article 22?

**M. Starnes:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Vous semblez être d'accord avec la définition de «menaces à la sécurité du Canada» à l'exception du paragraphe (b), sur lequel vous aviez des réserves.

Le paragraphe (b) se lit:



## [Text]

(b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interest of Canada or any state allied or associated with Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person—

Even leaving in “clandestine or deceptive” the phrase “that are detrimental to the interests of Canada” covers a very wide area, does it not? It could include commercial activities and things like that.

**Mr. Starnes:** Yes, it is very wide, and I am assuming that the authors did that deliberately.

**Senator Flynn:** That is what I assumed.

**Mr. Starnes:** And perhaps not unreasonably. The reference, as I said this morning, “states which are allied or associated with Canada” is picked up directly from the Access to Information Act, which has already been approved by Parliament.

There is a section in it which uses exactly that language.

**Senator Flynn:** But for exception purposes. The purpose of the Access to Information Act is quite different, I respectfully submit.

**Mr. Starnes:** Yes; but it nevertheless gives a definition.

**Senator Frith:** That is the other side of the coin. In other words, you cannot have information on that category. That is the negative, whereas the positive is here.

**Senator Flynn:** But the purpose of this legislation is quite different.

**Senator Frith:** Absolutely; but they may be companion pieces.

**Mr. Starnes:** The only reason I mentioned it, Senator Flynn, is that section 15(2) of the Access to Information Act defines “subversive or hostile activities”. So it seems to me it is quite relevant.

**Senator Flynn:** Do you think paragraph (b) covers subversion?

**Mr. Starnes:** No, I wasn't saying that, particularly. I was referring only to the phrase “any state allied or associated with Canada”. There was objection to this phrase yesterday.

**Senator Flynn:** That is a problem with the wording.

**Mr. Starnes:** It is, indeed.

**Senator Flynn:** But in the phrase “detrimental to the interests of Canada or any state allied or associated with Canada”, the word “interests” takes in a very wide concept.

**Mr. Starnes:** Yes, but I do not see, given all the different kinds of cases that you might be dealing with, how you can specify them in legislation, and it seems to me the phrase they have used, which is admittedly, very broad—

**Senator Flynn:** Do you think we should use wide terms like that—

**Mr. Starnes:** I don't see why not.

## [Traduction]

(b) les activités d'origine étrangère qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts ou à ceux des États alliés ou associés avec lui, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers qui que ce soit—

Même en laissant «clandestine et trompeuse», la phrase «sont préjudiciables aux intérêts du Canada» couvre un champ très vaste, n'est-ce pas? Cela pourrait comprendre des activités commerciales et des choses comme ça.

**M. Starnes:** Oui, c'est très vaste, et je présume que les auteurs l'ont voulu ainsi.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce que je pense aussi.

**M. Starnes:** Et ce n'est peut-être pas déraisonnable. Comme je l'ai dit ce matin, la référence à «les États alliés ou associés avec le Canada» est tirée directement de la Loi sur l'accès à l'information, qui a déjà été approuvée par le Parlement.

Elle contient un article qui utilise exactement ce langage.

**Le sénateur Flynn:** Mais aux fins d'exception. L'intention de la Loi sur l'accès à l'information est très différente, ajouterai-je.

**M. Starnes:** Oui, mais elle n'en donne pas moins une définition.

**Le sénateur Frith:** C'est l'autre côté de la médaille. En d'autres mots, vous ne pouvez pas avoir de renseignements dans cette catégorie. C'est le côté négatif, alors que le côté positif est ici.

**Le sénateur Flynn:** Mais l'intention de cette loi est très différente.

**Le sénateur Frith:** Absolument; mais elles sont complémentaires.

**M. Starnes:** La seule raison pour laquelle je l'ai mentionnée, Sénateur Flynn, est que l'article 15(2) de la Loi sur l'accès à l'information définit «activités subversives ou hostiles». Je crois donc qu'il est très pertinent.

**Le sénateur Flynn:** Croyez-vous que le paragraphe b) couvre la subversion?

**M. Starnes:** Non, je ne disais pas cela particulièrement. Je parlais seulement de la phrase «les États alliés ou associés avec le Canada». On a fait objection à cette phrase hier.

**Le sénateur Flynn:** C'est un problème de libellé.

**M. Starnes:** En effet.

**Le sénateur Flynn:** Mais dans la phrase «préjudiciables aux intérêts du Canada ou aux États alliés ou associés avec lui», le mot «intérêts» a une acception très vaste.

**M. Starnes:** Oui, mais je ne vois pas comment les spécifier dans une loi, étant donné les divers genres de cas que vous aurez à traiter, et il me semble que la phrase qu'ils ont utilisée qui est très vaste—

**Le sénateur Flynn:** Pensez-vous que nous devrions utiliser des termes aussi larges que cela—

**M. Starnes:** Pourquoi pas?

[Text]

**Senator Flynn:** ... to cover the use of the specific powers provided in clause 22?

**Mr. Starnes:** Take, for example, the collection of information by KGB agents or KGB-associated agents about individuals in Canada, the object of which is to eventually compromise them, to blackmail them, to subvert them in due course. In other words, they are building up information about individuals who they think may be of some use to them at some time in the future.

That, it seems to me, is precisely—

**Senator Flynn:** That is espionage and sabotage. I don't understand why you would want to say "foreign influenced activities ... that are detrimental to the interests of Canada".

**Senator Balfour:** Senator Flynn, would you agree that the words are limited by the last two lines?

**Senator Flynn:** Even if they are, they are not limited by "the interests of Canada".

**Senator Balfour:** But they must also be clandestine or deceptive.

**Senator Flynn:** Certainly. But in commercial activities there are always clandestine or deceptive activities, and I am quite sure these activities are detrimental to the interests of Canada. We know that with respect to commercial activities.

It is the same thing with regard to clause 18, which reads:

The Service may, in relation to the defence of Canada or the conduct of the international affairs of Canada, assist within Canada in the collection of information or intelligence relating to the capabilities, intentions or activities of

- (a) any foreign state or group of foreign states; or
- (b) any person other than
  - (i) a Canadian citizen—

That covers anybody from outside Canada who does business with us.

Would you not be satisfied if clause 22 applied only to espionage, subversion and international terrorism?

If they want to collect information as to the situation, political or otherwise, in Canada—or even with regard to the activities of other countries—that is all right, but not through the use of the intrusive powers provided for in clause 22.

After all, the agency's main purpose is to protect against espionage, subversion and international terrorism.

**Senator Frith:** It seems to me that this is really right at the guts of the whole thing. What we are concerned with here, it seems to me, is being convinced that there is a threat and that we need a service. Once we have established that, the next question, and the biggest, is how far should that service be allowed to go in order to protect us against that threat.

I have been very impressed by the fact that, as someone who was charged with protecting us against this threat, you are so

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** ... pour couvrir le recours aux pouvoirs spécifiques prévus par l'article 22?

**M. Starnes:** Prennez, par exemple, la cueillette de renseignements par les agents du KGB ou par des agents associés au KGB sur des individus du Canada dans le but de les compromettre éventuellement, de les faire chanter, de les corrompre en temps voulu. En d'autres mots, ils collectent des renseignements sur des individus qu'ils croient pouvoir leur être utile à l'avenir.

Il me semble que c'est précisément cela—

**Le sénateur Flynn:** C'est de l'espionnage et du sabotage. Je ne comprends pas pourquoi vous voudriez dire «des activités influencées par l'étranger ... qui sont préjudiciables aux intérêts du Canada».

**Le sénateur Balfour:** Sénateur Flynn, conviendrez-vous que le libellé est limité par les deux dernières lignes?

**Le sénateur Flynn:** Même s'il l'était, il n'est pas limité par «les intérêts du Canada».

**Le sénateur Balfour:** Mais elles doivent également être clandestines et trompeuses.

**Le sénateur Flynn:** Certainement. Mais dans les activités commerciales, il y a toujours des activités clandestines et trompeuses et je suis à peu près certain que ces activités sont préjudiciables aux intérêts du Canada. Nous savons cela des activités commerciales.

C'est la même chose pour l'article 18 qui se lit:

Le Service peut dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada, prêter son assistance, au Canada, à la collecte d'information ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités:

- a) d'un État étranger ou d'un groupe d'États étrangers;
- b) d'une personne qui n'est:
  - (i) ni un citoyen canadien;

Cela couvre tout étranger qui fait affaire avec nous.

Seriez-vous satisfait si l'article 22 s'appliquait seulement à l'espionnage, à la subversion et au terrorisme international?

S'ils veulent faire la collecte de renseignements sur la situation, politique ou autre, du Canada—ou même sur les activités des autres pays—c'est parfait, mais pas par le recours aux pouvoirs d'intrusion prévus par l'article 22.

Après tout, le but premier de l'agence est de nous protéger de l'espionnage, de la subversion et du terrorisme international.

**Le sénateur Frith:** Je crois que nous sommes là au cœur de tout le problème. Il me semble que ce qui nous préoccupe ici, est d'être convaincus qu'il y a une menace et que nous avons besoin de ce service. Une fois cela établi, la question suivante, et la plus importante, est de savoir jusqu'où nous permettrons à cette agence d'aller afin de nous protéger contre cette menace.

J'ai été très frappé par le fait que, à titre de personne qui était chargée de nous protéger de cette menace, vous êtes si



[Text]

concerned about limiting civil rights and using intrusive techniques only where required and with the fact that the two must be matched.

What Senator Flynn is saying is that the foundation, the footings for the whole business of intrusive techniques, is that there is an activity against the interests of Canada.

We must be very scrupulous about these provisions, because they are the ones that give the service the power to use intrusive techniques. Once we add the words "state allied or associated with Canada", the door is open for the absurd sort of examples that Mr. McMurtry gave yesterday—which were quite well-founded. They seem absurd, but the words support him.

The service would have the power to use intrusive techniques with regard to foreign influenced activities "within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada".

Given that wording, the director should not have any difficulty in getting a warrant to use intrusive powers with respect to some foreign influenced activity against South Africa on the ground that such an activity is detrimental to Canada. You do not need the words "a state allied or associated with Canada". While the activity may be directed against South Africa, it is open to the director to argue that it is an activity "within or relating to Canada . . . detrimental to the interests of Canada". That is the director's authority. He does not need these other words.

**Senator Flynn:** You have to come back to security. What is meant by "security of Canada"?

**Senator Frith:** Let's get rid of the "allied state security", and then we can come to your point.

**Senator Flynn:** If it is related to military action, or subversion, or international terrorism, that would come under security. But beyond that, it is not security.

**Senator Godfrey:** We have had evidence that one of the main things we have to guard against is the theft of technological secrets. The theft of technological secrets could be against the interests of Canada, whereas ordinary corporate secrets would not.

**Senator Frith:** What I would like an example of, Mr. Starnes, is a situation in which, while some activity was considered detrimental to the interests of Canada, you could not get a warrant unless you had the words "state allied or associated with", where all you had to prove is that it was against the interests of the allied state and not also against the interests of Canada.

**Mr. Starnes:** You are still ignoring the last two lines.

**Senator Frith:** No, no; it has to be clandestine in either case, in my view.

**The Chairman:** And you are excluding the NATO example?

[Traduction]

préoccupé de limiter les droits civils et le recours aux techniques indiscrètes seulement lorsqu'elles sont indiquées, et par le fait que les deux doivent être assortis.

Ce que le sénateur Flynn dit est que la fondation, le fondement de toute l'affaire des techniques indiscrètes, est qu'il existe des activités contre les intérêts du Canada.

Nous devons être très consciencieux pour ces dispositions parce que ce sont celles qui donnent au service le pouvoir de recourir aux techniques indiscrètes. Lorsque nous avons aligné les mots «États alliés ou associés avec le Canada», nous ouvrons la porte à la sorte d'exemples absurdes que nous a donnés M. McMurtry hier—et qui étaient bien fondés. Ils semblent absurdes, mais ils sont étayés par le libellé.

Le service aurait le pouvoir d'utiliser des techniques indiscrètes pour ce qui est des activités influencées par l'étranger, «qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables aux intérêts du Canada».

Étant donné ce libellé, le directeur n'aurait pas de difficultés à obtenir un mandat pour utiliser des techniques indiscrètes pour une activité influencée par l'étranger contre l'Afrique du sud, puisqu'une telle activité est préjudiciable au Canada. Vous n'avez pas besoin des mots «États alliés ou associés avec le Canada». Bien que cette activité soit dirigée contre l'Afrique du sud, le directeur peut soutenir que c'est une activité «qui touche au Canada ou s'y déroule . . . préjudiciable aux intérêts du Canada». C'est là le pouvoir du directeur. Il n'a pas besoin des autres mots.

**Le sénateur Flynn:** Vous devez revenir à la sécurité. Que signifie «sécurité du Canada»?

**Le sénateur Frith:** Débarrassons-nous de la «sécurité des États alliés», puis, nous en viendrons à votre question.

**Le sénateur Flynn:** Si c'est lié à un acte militaire, à la subversion ou au terrorisme international, cela entre sous le chapeau de la sécurité. Mais pour le reste, ce n'est pas la sécurité.

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons eu des témoignages à l'effet qu'une des choses importantes contre laquelle nous devons nous protéger est le vol de secrets technologiques. Le vol des secrets technologiques est préjudiciable aux intérêts du Canada, alors que les secrets ordinaires des corporations ne le seraient pas.

**Le sénateur Frith:** M. Starnes, j'aimerais que vous nous donniez un exemple d'une situation dans laquelle, bien que certaines activités soient préjudiciables aux intérêts du Canada, vous ne pourriez pas obtenir de mandat à moins que vous n'ayez les mots «États alliés ou associés avec le Canada», alors que tout ce que vous avez à prouver est qu'elle est préjudiciable aux intérêts de l'État allié et pas seulement aux intérêts du Canada.

**M. Starnes:** Vous ignorez toujours les deux dernières lignes.

**Le sénateur Frith:** Non, non; elle doit être clandestine dans les deux cas, à mon avis.

**Le président:** Et vous excluez l'exemple de l'OTAN?

[Text]

**Senator Frith:** No, including the NATO example. Where you could say that, although it is a NATO-allied state, it is still against the interests of Canada.

In other words, why do you require the power to use intrusive techniques with regard to activities that are "detrimental to the interests of a state allied or associated with Canada"?

No matter where the activity is, shouldn't you always have to prove that while it is an activity primarily directed in that area, it is still an activity against the interests of Canada?

And if that were so, you would not need the words "state allied or associated with Canada"?

**The Chairman:** An opportunity, then, for the Canadian security service to contribute to resolving the uncertainty in Sweden about who is going up and down the fiords would be excluded?

**Senator Frith:** Yes, unless it can be shown that it is against the interests of Canada—which is why you want these powers in the first place.

**Senator Flynn:** If they are military ships, it is espionage. There is no doubt about that.

**Mr. Starnes:** The point I tried to make earlier is that Parliament has already approved the use of those words.

**Senator Flynn:** Yes, but not for this purpose.

**Mr. Starnes:** It is not very different, in my view, when one defines "subversive and hostile activities" and "threats to the security of Canada". To me, it is exactly the same.

It is quite obvious what is involved in the phrase "espionage against Canada or any state allied or associated with Canada".

If there were an espionage case running in this country that directly affected one of our allies, specially one of our NATO allies, and we were unable to pursue that case or conclude it, it would be in our interests, in general terms, in foreign policy terms, if you wish, to inform that ally and cooperate with that ally in dealing with the matter.

**Senator Flynn:** But that would be a different kind of interest.

**Mr. Starnes:** But our interests are very broad where our NATO commitments are concerned.

**Senator Flynn:** It would be related to a military activity.

**Mr. Starnes:** Not necessarily.

**Senator Flynn:** It has to be related, certainly.

**Senator Frith:** Should not one always have to demonstrate that the final result of the activity is detrimental to Canada?

**Mr. Starnes:** But that might be very difficult to demonstrate.

**Senator Frith:** But shouldn't it be difficult, in light of the intrusive powers being requested?

**Mr. Starnes:** It might be very difficult to do that in some cases, senator Frith. It seems to me that in a case where there is a joint interest—for example, between Canada and the

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Non, y compris l'exemple de l'OTAN. Mais là, vous pourriez dire que, bien que ce soit un État allié de l'OTAN, elle est quand même préjudiciable aux intérêts du Canada.

En d'autres mots, pourquoi avez-vous besoin du pouvoir d'utiliser les techniques indiscrettes en ce qui a trait aux activités qui sont «préjudiciables aux intérêts d'un État allié ou associé avec le Canada»?

Qu'importe où cette activité se déroule, ne devriez-vous pas toujours prouver que, bien que cette activité vise d'abord ce secteur, c'est quand même une activité préjudiciable aux intérêts du Canada?

Et s'il en était ainsi, vous n'auriez pas besoin des mots «États alliés ou associés avec le Canada».

**Le président:** Dans ce cas, la possibilité pour le service canadien de contribuer à résoudre l'incertitude en Suède à savoir qui monte et descend les fjords serait exclue?

**Le sénateur Frith:** Oui, à moins qu'il puisse être démontré que c'est préjudiciable aux intérêts du Canada—qui est la raison première pour laquelle vous vous voulez ces pouvoirs.

**Le sénateur Flynn:** Si ce sont des bateaux militaires, c'est de l'espionnage. Il n'y a pas de doute là-dessus.

**M. Starnes:** Ce que j'essayais de dire plus tôt est que le Parlement a déjà approuvé l'utilisation de ces mots.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais pas à cette fin.

**M. Starnes:** A mon avis, ce n'est pas très différent de définir «activités subversives et hostiles» et «menaces à la sécurité du Canada». A mes yeux, c'est exactement la même chose.

Ce qui est impliqué dans la phrase «espionnage contre le Canada ou tout État allié ou associé avec lui», est très évident.

Si un cas d'espionnage dans notre pays affectait directement un de nos alliés, surtout un de nos alliés de l'OTAN, et que nous étions incapables de poursuivre le cas ou d'y mettre fin, il irait de notre intérêt, en termes généraux, en termes de politique étrangère, si vous voulez, d'informer notre allié et de coopérer avec lui pour traiter cette question.

**Le sénateur Flynn:** Mais c'est là un genre différent d'intérêts.

**M. Starnes:** Mais nos intérêts sont très vastes pour ce qui touche à nos engagements avec l'OTAN.

**Le sénateur Flynn:** Ce serait relié à une activité militaire.

**M. Starnes:** Pas nécessairement.

**Le sénateur Flynn:** Il faut que cela y soit relié, certainement.

**Le sénateur Frith:** Ne doit-on pas toujours démontrer que le résultat final de l'activité est préjudiciable au Canada?

**M. Starnes:** Mais cela peut être très difficile à démontrer.

**Le sénateur Frith:** Mais cela ne devrait-il pas être difficile, au vue des pouvoirs discrétionnaires qui sont demandés?

**M. Starnes:** Ça peut être très difficile à faire dans certains cas, sénateur Frith. Il me semble que dans un cas où il y a un intérêt mixte—par exemple, entre le Canada et les États-



[Text]

United States—it would clearly be in Canada's interest in foreign policy terms, if nothing else. I would have thought that that would be accepted.

**Senator Frith:** I agree.

**Mr. Starnes:** I can think of scores and scores of Canadian public servants, parliamentarians, journalists, and others who have been the object of attacks by the Russians—some of them successful, unfortunately—and it seems to me that in instances where that kind of information comes into our hands and that information affects one of our allies, there is no reason why we should not act on behalf of that ally, if we can, in the same way as we would hope they would act on our behalf.

**Senator Flynn:** But that would be covered by paragraph (a). We do not need (b). What you are talking about would be covered by paragraph (a).

**Mr. Starnes:** Not necessarily. You see, it is not necessarily espionage at that stage. It could be something which is not even unlawful in fact, making it extremely difficult to deal with.

To take the example given a few moments ago, it could involve some kind of technology transfer, which is a very difficult area to deal with. Sometimes the guidelines are not clear. The Canadian government speaks with two voices on these matters. On the one hand we want to sell equipment and on the other we don't; we want to prohibit it.

One can see situations where clandestine or deceptive measures are used to obtain that kind of information, which would be detrimental to our interests and the interests of some of our allies.

**Senator Frith:** But I want the case where it is only detrimental to the interests of the allies. Why should the agency have the power to get intrusive techniques in that situation?

I agree that there should be that power when it could be detrimental to both. That is the whole point of my question.

You say it could be difficult. I should make it clear that I believe—and I thought you agreed—that we should make it difficult. That is the whole—

**The Chairman:** There is an element of Catch 22 in your question, Senator Frith, if I may, and it is that, just as you will restrict on the "allied and associated" you will balloon up "the interests of Canada".

The question is impossible to answer. As long as "the interests of Canada" is taken to be a fifth, sixth, or seventh removed—or even in the case I offered to you of Sweden, a third removed—that is fine. If it is going to be that general, that is one thing; but—

**Senator Frith:** I do not agree with you at all. I do not think you have grasped the question.

**Mr. Starnes:** Our relationships with foreign intelligence and security agencies around the world are absolutely vital, crucial, to the activities of our security service at the present time and

[Traduction]

Unis—ce serait clairement dans l'intérêt du Canada, en termes de politique extérieure, sinon autrement. J'aurais cru que cela serait accepté.

**Le sénateur Frith:** Je suis d'accord.

**M. Starnes:** Je peux penser à des quantités et des quantités de fonctionnaires canadiens, de parlementaires, de journalistes et d'autres qui ont fait l'objet d'attaques de la part des Russes—avec succès dans certains cas, malheureusement—et il me semble que dans les cas où ce genre d'information tombe entre nos mains et que cette information affecte un de nos alliés, il n'y a pas de raison pour que nous n'agissions pas au nom de cet allié, si nous le pouvons, de la même façon que nous nous attendrions à ce que notre allié agisse en notre nom.

**Le sénateur Flynn:** Mais cela est couvert par le paragraphe a). Nous n'avons pas besoin du paragraphe b). Ce dont vous parlez est couvert par le paragraphe a).

**M. Starnes:** Pas nécessairement. Vous voyez, ce n'est pas nécessairement de l'espionnage à ce stage. Il pourrait s'agir de quelque chose qui n'est même pas illégal, en fait, ce qui fait que c'est difficile d'y faire face.

Pour reprendre l'exemple que j'ai donné tantôt, il pourrait s'agir d'une sorte de transfert de technologie, qui est un secteur très difficile à traiter. Parfois, les lignes directrices ne sont pas claires. Le gouvernement canadien donne deux sons de cloche dans cette affaire. D'un côté, nous voulons vendre l'équipement, mais de l'autre, nous ne voulons pas: nous voulons l'interdire.

On peut imaginer des situations où des activités clandestines ou trompeuses sont utilisées pour obtenir ce genre de renseignements, ce qui serait préjudiciable à nos intérêts et à ceux de certains de nos alliés.

**Le sénateur Frith:** Mais je veux un cas où ce serait préjudiciable seulement aux intérêts d'un allié. Pourquoi une agence devrait-elle avoir le pouvoir d'utiliser des techniques indiscrètes dans cette situation?

Je suis d'accord que le service devrait avoir ce pouvoir lorsque c'est préjudiciable aux deux. C'est là la raison d'être de ma question.

Vous dites que ça pourrait être difficile. Je devrais préciser que je crois—et je croyais que vous étiez d'accord—que nous devrions rendre cela difficile. C'est là toute—

**Le président:** Il y a un cercle vicieux dans votre question, sénateur Frith, si je peux me permettre, et c'est que comme vous voulez retirer «alliés ou associés», vous voulez enfler «les intérêts du Canada».

Il est impossible de répondre à la question. Tant que «les intérêts du Canada» sont du cinquième, du sixième ou du septième degré—ou même dans le cas que j'ai donné de la Suède, au troisième degré—ça va. C'est une chose, si c'est aussi général; mais—

**Le sénateur Frith:** Je ne suis pas du tout d'accord avec vous. Je ne crois pas que vous ayez saisi la question.

**M. Starnes:** Nos relations avec les services de renseignement et de sécurité étrangers du reste du monde sont absolument vitales, cruciales, pour les activités de notre service de sécurité

**[Text]**

I assume would be if the CSIS ever gets established. That kind of relationship depends very much on our cooperating with these agencies even when such cooperation may not be directly in our interests. In the long run it certainly will be, without question. And we are receiving far more than we give. I shouldn't say that, but we are.

**Senator Frith:** Let me finish by simply saying "tell it to the judge". Everything that you have told me in answer to my question, you could tell to the judge. You could prove to the judge that the activity, though it appears to relate only to an allied or associated country, is against Canada's interests, and I think you should have to do that.

If the wording is changed to accomplish that, then we avoid the situation where the service has to say that it is just doing it as a favour and that it has nothing to do with us at all.

**Mr. Starnes:** When the director makes application for a warrant, he is going to have to make his case, not only to the judge but to a whole lot of other people.

**Senator Frith:** But as the bill is now worded, he does not have to make the case that it is against the interests of Canada; all he has to do is show that it is against the interests of Albania. I think we have an agreement with Albania.

**Senator Flynn:** I think you have to define "threats to the security of Canada" as meaning what is in paragraph (b) and dispense with paragraphs (a) and (c), and (d). You do not need more than that.

Paragraph (b) would cover everything. There is not one aspect of security which is not included in paragraph (b).

**Senator Frith:** That is only foreign. There can be domestic threats to the security of Canada from some domestic terrorist group.

**Senator Flynn:** If you were to add the words "relating to the security of Canada", that would cover everything.

**Senator Godfrey:** Members of the Parti Québécois are not a foreign influence.

**Mr. Starnes:** The kind of foreign-influenced activity that one could think of would involve people sent to this country from the Middle East, for example, for the purposes of training or fund raising for some cause which certainly is not in Canada's interests.

**Senator Flynn:** Like what?

**Mr. Starnes:** Well, that type of activity has gone on in the past and I assume it will continue. For example, it could be activity in support of an international terrorist activity. There is an unlimited range of things that one could think of that would fit into this particular paragraph.

**Senator Flynn:** If the definition of "threats to the security of Canada" includes the words "whatever, in the opinion of the agency, is contrary to the interests of Canada", that would cover everything.

**[Traduction]**

en ce moment et le seront si le SCRS est mis sur pied. Ce genre de relations dépend largement de notre coopération avec ces agences, même si une telle coopération ne sert pas directement nos intérêts. Ce le sera certainement à long terme, indubitablement. Et nous recevons beaucoup plus que nous ne donnons. Je ne devrais pas dire ça, mais c'est vrai.

**Le sénateur Frith:** Laissez-moi finir en disant simplement «dites cela au juge». Tout ce que vous avez dit en réponse à ma question, vous pourriez le dire au juge. Vous pourriez démontrer au juge que cette activité, bien qu'elle ne semble reliée qu'aux intérêts d'un allié ou d'un pays associé, est préjudiciable aux intérêts du Canada, et je crois que vous devriez être obligé de faire ça.

Si le libellé était modifié en ce sens, nous éviterions la situation par laquelle le service doit dire qu'il ne fait une chose qu'à titre de faveur et qu'elle n'a rien à voir avec nous.

**M. Starnes:** Lorsque le directeur fait une demande de mandat, il doit étayer le cas, non seulement pour le juge, mais pour plusieurs autres personnes.

**Le sénateur Frith:** Mais avec le libellé actuel du projet de loi, il n'a pas à démontrer que son cas va à l'encontre des intérêts du Canada; tout ce qu'il a à faire est de prouver qu'il va à l'encontre des intérêts de l'Albanie. Je crois que nous avons un accord avec l'Albanie.

**Le sénateur Flynn:** Je crois que nous devons définir «les menaces à la sécurité du Canada» comme étant ce qui est inclus dans le paragraphe b) et éliminer les paragraphes a), c) et d). C'est tout ce dont nous avons besoin.

Le paragraphe b) couvre tout. Tous les aspects de la sécurité sont couverts par le paragraphe b).

**Le sénateur Frith:** C'est seulement étranger. Il peut y avoir des menaces intérieures à la sécurité du Canada par des groupes de terroristes intérieurs.

**Le sénateur Flynn:** Si on ajoutait les mots «relié à la sécurité du Canada», cela couvrirait tout.

**Le sénateur Godfrey:** Les membres du Parti Québécois ne sont pas une influence étrangère.

**M. Starnes:** Le genre d'activité influencée par l'étranger qu'on pourrait imaginer impliquerait des personnes envoyées ici du Moyen-Orient, par exemple, aux fins d'entraînement ou de collecte de fonds pour une cause qui ne serait certainement pas dans l'intérêt du Canada.

**Le sénateur Flynn:** Comme quoi?

**M. Starnes:** Eh bien, ce genre d'activité s'est produite dans le passé et je présume qu'elle se poursuivra. Par exemple, il pourrait s'agir d'une activité appuyant l'activité d'un groupe terroriste international. Il y a une gamme indéfinie d'activités auxquelles on pourrait penser et qui seraient couvertes par ce paragraphe particulier.

**Le sénateur Flynn:** Si la définition de «menaces à la sécurité du Canada» contenait les mots «quelqu'activité, selon l'opinion de l'agence, qui est contraire aux intérêts du Canada», cela couvrirait tout.



[Text]

Mr. McMurtry suggested that, perhaps with some amendment, the definition found in the Official Secrets Act would be an improvement over this.

Mr. Starnes: Yes, I heard him say that, and I would like to think about it. I read his statement last night just before going to sleep, and I'm afraid I am no further ahead on it today.

Senator Flynn: Or even the 1975 mandate. Was there anything in the Order in Council that limited your capacity to achieve the objectives of the Security Branch?

Mr. Starnes: I cannot answer that question. I just don't know. Certainly during my time with the Security Branch there was no definition at all, and one was very badly needed. In my view, this is an improvement. At least it tries to cover—

Senator Flynn: It certainly widens the field. There is no doubt about that.

Mr. Starnes: But it is a very wide field, unfortunately.

Senator Flynn: It may be a wide field, but clause 22 contemplates some very drastic powers.

Mr. Starnes: But, as Senator Frith pointed out, the director has to convince a judge at a given point in time if a warrant is to issue.

Senator Flynn: If the judge has the same perspective as the director, he will issue a warrant every time.

Senator Buckwold: Shouldn't we also remember that there are many occasions on which warrants are not used. For example, a warrant is not required to infiltrate an organization.

Senator Frith: Infiltration is fair game, anyway.

Senator Buckwold: It is part of the whole scene. Infiltration, in the eyes of some, is not necessarily fair game.

Senator Flynn: I do not want to limit the use of surveillance; what I want to do is to limit the use of these warrants.

Mr. Starnes: It seems to me that all that one is concerned with here is deciding whether this particular paragraph represents a valid description of a threat to Canada.

Senator Frith: I would ask you to add "valid illustration of a threat to Canada justifying the uses of intrusive techniques invading the privacy of Canadian citizens".

That is the question in my mind.

Mr. Starnes: But that is a much later stage, senator. What we are trying to decide here is what constitutes legitimate threats to Canada.

Senator Frith: And, as a legislator, what powers should be given to protect. They always go together. To me, warrants and intrusive techniques and threats are absolutely interlocked

[Traduction]

M. McMurtry a suggéré qu'une fois modifiée quelque peu, la définition donnée dans la Loi sur les secrets officiels serait mieux que celle-ci.

M. Starnes: Oui, je l'ai entendu dire ça et j'aimerais pouvoir y penser. J'ai lu sa déclaration hier soir, juste avant de me coucher, et j'ai bien peur que je ne suis pas plus avancé aujourd'hui.

Le sénateur Flynn: Ou même le mandat de 1975. Y avait-il quelque chose dans le décret du conseil qui limitait votre capacité à réaliser les objectifs de la Direction de la sécurité.

M. Starnes: Je ne peux pas répondre à cette question. Je ne sais pas. Pendant mon mandat avec la Direction de la sécurité, il n'y avait pas de définition du tout alors qu'elle était très nécessaire. A mon avis, c'est une amélioration. Au moins, elle essaie de couvrir—

Le sénateur Flynn: Ça élargit certainement le champ. Il n'y a pas de doute là-dessus.

M. Starnes: Mais c'est un champ très vaste, malheureusement.

Le sénateur Flynn: C'est peut-être un champ vaste, mais l'article 22 prévoit des pouvoirs très radicaux.

M. Starnes: Mais, comme l'a souligné le sénateur Frith, le directeur doit convaincre le juge à un moment donné pour obtenir un mandat.

Le sénateur Flynn: Si le juge a le même point de vue que le directeur, il délivrera le mandat chaque fois.

Le sénateur Buckwold: Nous devrions également nous rappeler qu'en plusieurs occasions, les mandats ne sont pas utilisés. Par exemple, un mandat n'est pas nécessaire pour noyauter une organisation.

Le sénateur Frith: Le noyautage est de bonne guerre, de toute façon.

Le sénateur Buckwold: Ça fait partie du jeu. Aux yeux de certains, le noyautage n'est pas nécessairement de bonne guerre.

Le sénateur Flynn: Je ne veux pas limiter le recours à la surveillance; ce que je veux faire est limiter le recours à ces mandats.

M. Starnes: Il me semble que tout ce qui nous préoccupe ici est de décider si ce paragraphe particulier est une description valable d'une menace au Canada.

Le sénateur Frith: Je vous demanderais d'ajouter «une illustration valable d'une menace au Canada justifiant le recours à des techniques indiscretes faisant intrusion dans la vie privée des citoyens canadiens».

Pour moi, c'est là la question.

M. Starnes: Mais c'est là une étape beaucoup plus tardive, sénateur. Nous essayons maintenant de décider de ce qui constitue une menace légitime au Canada.

Le sénateur Frith: Et, comme législateur, quels pouvoirs doivent être conférés pour protéger. Cela va toujours de pair. Pour moi, les mandats, les techniques indiscretes et les mena-

[Text]

with regard to what I perceive to be my job as a legislator on this committee.

Each one of your questions is right. I agree with you totally—but they cannot be separated. We have to ask ourselves, first of all, what the threat is, and then deal with the question of the degree of power that should be given in order to protect us against that threat.

As it was expressed by the Chairman on another occasion, we have to determine the extent to which the protection of the collectivity justifies interference in the rights of the individual. That is the nub of this whole bill, it seems to me.

**Mr. Starnes:** And the individuals we are talking about in these cases are foreigners.

**Senator Frith:** I could certainly get a little music and stand up and talk about how the British system protects all persons; how they are all entitled to the Queen's protection.

**The Chairman:** I think it would be useful to have Mr. Starnes' views on that question.

**Senator Frith:** I would like that.

**The Chairman:** There is the incipient thesis roaming around out there—and we hear echoes from time to time—that we need to distinguish between the Canadian and the foreigner. I should like to have your views, Mr. Starnes, as to whether or not that is in practice a meaningful distinction, or does the traipsing of the one inevitably get into the other?

**Mr. Starnes:** Like everything else in this area, it is grey. It is complicated, and it is not easy to draw a line and make distinctions.

As I understand it, by far the biggest majority of warrants issued cover non-Canadians. But just the fact that a man or woman has Canadian citizenship does not necessarily mean that they should be treated any differently when it comes to activities such as espionage, in my view. I cannot see any rationale for that.

If you were dealing with areas of dissent or lawful advocacy where there are doubts, where you think there may be some foreign influence, quite clearly the minister and all of his officials, and the CSIS itself, in the light of everything that has happened, would be extremely careful about trying to use these kinds of intrusive devices.

I think people in Canada have an exaggerated idea of how easy it is to use these intrusive devices and how frequently they are used.

In my experience, it is rare. There are, obviously, occasions when they have to be used, but very often it is just straightforward investigation, not having to do with all of these intrusive methods.

**The Chairman:** Senator Lapointe, please.

**Senator Lapointe:** Why is it that the word "destabilizing" is not used anywhere in the bill? Destabilization would be a threat to the country.

**Mr. Starnes:** That is a good question, senator. I do not know why it was not used. Quite clearly, destabilization is one of the

[Traduction]

ces sont absolument enchaînés en regard de ce que je crois être mon travail comme législateur de ce comité.

Chacune de vos questions est exacte. Je suis parfaitement d'accord avec vous, mais elles ne peuvent pas être séparées. Nous devons nous demander, d'abord, quelle est la menace et, ensuite, régler le problème du degré de pouvoir qui devrait être conféré afin de nous protéger contre cette menace.

Comme l'a déjà dit le Président à une autre occasion, nous devons déterminer dans quelle mesure la protection de la collectivité justifie l'ingérence dans les droits des individus. Il me semble que c'est là le cœur de ce projet de loi.

**M. Starnes:** Et les individus dont nous parlons dans ces cas sont des étrangers.

**Le sénateur Frith:** Je pourrais certainement avoir un peu de musique, me lever et parler de la protection que le système britannique offre à toutes les personnes; comment ils ont droit à la protection de la Reine.

**Le président:** Je crois qu'il serait utile d'entendre les opinions de M. Starnes sur cette question.

**Le sénateur Frith:** J'aimerais bien cela.

**Le président:** Il y a une thèse naissante qui circule—dont nous avons des échos de temps en temps—à l'effet que nous devons faire la distinction entre un Canadien et un étranger. J'aimerais connaître votre opinion, M. Starnes, à savoir si oui ou non, cette distinction est importante en pratique, ou si le va-et-vient de l'un à l'autre n'est pas inévitable.

**M. Starnes:** Comme toute chose dans ce secteur, c'est gris. C'est compliqué et il n'est pas facile de tracer une ligne et de faire des distinctions.

Si j'ai bien compris, la grosse majorité des mandats délivrés touchent des étrangers. Mais, à mon avis, le fait qu'un homme ou une femme possède la citoyenneté canadienne ne signifie pas nécessairement qu'il ou elle doit être traité(e) différemment pour ce qui est des activités comme l'espionnage. Je ne vois aucune raison pour cela.

Si vous aviez affaire à des zones de désaccord ou de plaidoyer légal pour lesquels il y a des doutes, pour lesquels vous croyez qu'il peut y avoir une influence étrangère, il est clair que le ministre et ses fonctionnaires, et le SCRS lui-même, à la lumière de tout ce qui s'est déjà passé, serait extrêmement prudent dans l'usage de ce genre de techniques indiscrètes.

Je crois que les citoyens canadiens se font une idée exagérée de la facilité d'usage de ces techniques et de la fréquence de cet usage.

Selon mon expérience, c'est rare. Il y a évidemment des occasions où elles doivent être utilisées, mais très souvent, on recourt à une enquête ouverte sans passer par ces méthodes indiscrètes.

**Le président:** Sénateur Lapointe, s'il vous plaît.

**Le sénateur Lapointe:** Pourquoi le mot "déstabilisant" n'est-il pas utilisé dans le projet de loi? La déstabilisation constituerait une menace à ce pays.

**M. Starnes:** C'est une bonne question, Sénateur. Je ne sais pas pourquoi on ne l'a pas utilisé. Il est clair que l'un des buts



[Text]

aims of certain kinds of activity. Presumably paragraph (d) covers that particular thought.

**Senator Frith:** Paragraph (b) might, too— “detrimental to the interests of Canada”.

**The Chairman:** Senator Godfrey, please.

**Senator Godfrey:** I know you are not a lawyer, but I would like your understanding, as a former director, of Mr. McMurt-ry's contention that simply because something is defined under “threats to the security of Canada” it is automatically unlawful.

Is that your understanding? Do you believe that the very act of putting it in the bill would make it unlawful?

**Mr. Starnes:** He is a lawyer and I am not, and I wondered what he meant when he said that.

**Senator Godfrey:** So did I.

**Mr. Starnes:** I cannot pass an opinion. I am simply not competent to say.

**Senator Godfrey:** But from your past understanding, you would not—

**Mr. Starnes:** No, I would not think so.

**Senator Frith:** He was trying to take subclause 14(3) right out of the bill. His point was that there was no point in having subclause 14(3) on the ground that if it is in paragraph (d) it is unlawful.

**Senator Godfrey:** I realize that. The fundamental question, however, is whether or not the mere fact of it being put in the bill makes it illegal. It does not make any difference whether it is legal or illegal. In other words, the service could target legal activities, and properly so.

**Mr. Starnes:** There are many activities which are subsumed by all of the threats mentioned in the bill which are quite legal, but unacceptable.

**Senator Godfrey:** That answers the question.

**The Chairman:** Mr. Starnes, what is espionage?

**Mr. Starnes:** That is a good question, Mr. Chairman. It is a term which, I am afraid, covers a multitude of sins. It can be the classic interpretation of it, which is simply the collection of information about military, scientific, political, and other information by clandestine means; or it could be the kind of thing that I spoke of earlier where an agency might, over a number of years, carry out talent spotting in a country like Canada, with the objective of building up a series of dossiers on people who it later might want to try to subvert in some way.

**The Chairman:** In your view, then, espionage would include the seduction of a secretary attached to a foreign trade delegation that happens to stop overnight in Gander?

**Mr. Starnes:** Yes. Why not?

**Senator Buckwold:** Is it better in Gander, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I am simply trying to take something of fleeting passage and not directly related to Canada and involv-

[Traduction]

de certains genres d'activités est de déstabiliser. Peut-être le paragraphe (d) couvre-t-il cette idée.

**Le sénateur Frith:** Le paragraphe (b), peut-être, aussi— «préjudiciable aux intérêts du Canada».

**Le président:** Sénateur Godfrey, s'il vous plaît.

**Le sénateur Godfrey:** Je sais que vous n'êtes pas avocat, mais j'aimerais connaître ce que vous pensez, à titre d'ancien directeur, de ce que soutient M. McMurt-ry à l'effet que parce que quelque chose est défini comme «menaces à la sécurité du Canada», cela devient automatiquement illégal.

Est-ce ainsi que vous l'entendez? Croyez-vous que le fait de l'inclure dans le projet de loi le rende illégal?

**M. Starnes:** Il est avocat et moi pas, et je me suis demandé ce qu'il a voulu dire lorsqu'il a dit ça.

**Le sénateur Godfrey:** Moi de même.

**M. Starnes:** Je ne peux pas donner d'opinion. Je n'ai pas la compétence qu'il faut pour me prononcer.

**Le sénateur Godfrey:** Mais de votre expérience passée, vous ne pouvez pas—

**M. Starnes:** Non, je ne crois pas.

**Le sénateur Frith:** Il essayait de retirer le sous-alinéa 14(3) du projet de loi. Il disait que le sous-alinéa 14(3) n'a pas de raison d'être puisque, si c'est couvert par le paragraphe (d), c'est illégal.

**Le sénateur Godfrey:** Je comprends cela. Toutefois, la question fondamentale est de savoir si oui ou non, le fait de l'inclure dans le projet de loi le rend illégal. Que ce soit légal ou illégal n'y change rien. En d'autres mots, le service pourrait viser des activités légales, et d'une façon pertinente.

**M. Starnes:** Plusieurs activités subsumées par toutes les menaces mentionnées dans le projet de loi sont légales, mais inacceptables.

**Le sénateur Godfrey:** Cela répond à la question.

**Le président:** M. Starnes, qu'est-ce que l'espionnage?

**M. Starnes:** C'est une bonne question, M. le Président. Je crains que ce ne soit un mot qui couvre une multitude de péchés. Ce peut être son interprétation classique, qui consiste en la collecte de renseignements militaires, scientifiques, politiques ou autres par des moyens clandestins; ou ce peut être le genre de choses dont j'ai parlé plus tôt, lorsqu'une agence, sur un certain nombre d'années, identifie les personnes de talent dans un pays comme le Canada en vue d'établir une série de dossiers sur des personnes qu'elle pourra essayer de corrompre plus tard.

**Le président:** Ainsi, à votre avis, l'espionnage peut inclure la séduction d'une secrétaire attachée à une délégation commerciale étrangère en transit pour la nuit à Gander?

**M. Starnes:** Oui, pourquoi pas?

**Le sénateur Buckwold:** Est-ce que c'est mieux à Gander, M. le Président?

**Le président:** J'essaie seulement de prendre un exemple d'une personne de passage, qui n'est pas directement reliée au

[Text]

ing a request from a nation with interests of a security nature which it exchanged with Canada.

If, for example, they were worried that their secretary was being seduced and asked the security service to keep an eye on things, would that be espionage?

I am trying to follow Senator Flynn's question as to the degree to which (b) is subsumed by (a).

To my knowledge, "espionage" is not defined in the Criminal Code.

It is such an elastic term, I am very close to seeing the inverse of Senator Flynn, and that is to limit it all to espionage and forget about paragraphs (b), (c), and (d).

I think we will find that the courts have surely adduced some tighter tests in respect of the word "espionage" than you have mentioned. We will put that question to Mr. MacGuigan this afternoon.

**Senator Frith:** Perhaps we could have our researchers provide us with some material on words and phrases judicially defined on espionage.

**Mr. Starnes:** If you are talking about the Official Secrets Act, I consider that a dreadful piece of legislation. It needs to be amended. As I understand it, it is extremely difficult to get a conviction under that act.

**The Chairman:** Senator Nurgitz, please.

**Senator Nurgitz:** Just a last little bit of wondering on just how far we wander.

Let me preface my remarks by saying that we all recognize that the concerns of people are excesses. That is what brought on the McDonald Commission.

The McDonald Commission said that there should be a clause in the new bill which would limit the activities of the agency, whatever it was, to what was strictly necessary for the purposes of protecting the security of Canada, and nowhere in the bill do we see those words.

**Senator Frith:** Yes, as assistance in defining.

**Senator Nurgitz:** Precisely. We get into the whole range of questions raised by Senator Frith and Senator Flynn respecting commercial activities, and so on. For example, is \$1 a barrel less for Middle East oil detrimental to Canada.

**Senator Frith:** You could cover that by an interpretation section.

**Senator Nurgitz:** Would you see any objection to having, either in the mandate or in the warrants provision, something to the effect that the bottom line for anything is that it be limited to what is strictly necessary for the purposes of protecting the security of Canada?

**Mr. Starnes:** No, I do not see anything objectionable to that at all. You still have, however, the bottom line, and the bottom line is to decide just that question.

**Senator Buckwold:** To decide what is necessary.

[Traduction]

Canada et qui implique une demande d'un état avec des intérêts de nature sécuritaire qu'elle échange avec le Canada.

Par exemple, s'il s'inquiétait de ce que leur secrétaire a été séduite et demandait au service de sécurité de la garder à l'œil, serait-ce de l'espionnage?

J'essaie de pousser la question du Sénateur Flynn à savoir dans quelle mesure (a) subsume (b).

A ma connaissance, «espionnage» n'est pas défini par le Code criminel.

C'est un terme tellement flexible, je suis près de voir le contraire de ce que voit le Sénateur Flynn, ce qui reviendrait à tout limiter à l'espionnage et à oublier les paragraphes (b), (c) et (d).

Je crois que les cours ont certainement fourni des critères plus serrés pour le mot «espionnage» que ce que vous avez mentionné. Nous interrogerons M. MacGuigan là-dessus cet après-midi.

**Le sénateur Frith:** Nous pourrions peut-être demander à nos recherchistes de nous apporter des documents sur des mots et des phrases définissant judiciairement l'espionnage.

**M. Starnes:** Si vous parlez de la Loi sur les secrets officiels, je la tiens pour un affreux document de loi. Elle a besoin d'être modifiée. A ce que j'ai compris, il est extrêmement difficile d'amener une condamnation en vertu de cette loi.

**Le président:** Sénateur Nurgitz, s'il vous plaît.

**Le sénateur Nurgitz:** Une dernière interrogation sur jusqu'où nous devons aller.

Permettez-moi d'introduire mes remarques en disant que nous reconnaissons tous que ce sont les excès qui préoccupent les gens. C'est ce qui a amené la Commission McDonald.

La Commission McDonald a dit que le nouveau projet de loi devrait contenir un article, quel qu'il soit, limitant les activités de l'agence à ce qui est strictement nécessaire à la protection du Canada, et je ne vois ces mots nulle part dans le projet de loi.

**Le sénateur Frith:** Oui, comme aide à la définition.

**Le sénateur Nurgitz:** Précisément. Nous avons abordé une gamme de questions soulevés par le sénateur Frith et le sénateur Flynn en ce qui a trait aux activités commerciales et ainsi de suite. Par exemple, est-ce que \$1 de moins par baril de pétrole du Moyen-Orient est préjudiciable au Canada?

**Le sénateur Frith:** Vous pourriez couvrir cela dans une section d'interprétation.

**Le sénateur Nurgitz:** Auriez-vous des objections à ce que nous mettions, soit dans le mandat soit dans la disposition sur les mandats, quelque chose à l'effet que le dernier mot est de se limiter à ce qui est strictement nécessaire à la protection de la sécurité du Canada?

**M. Starnes:** Non, je ne vois aucune objection à cela. Toutefois, vous avez toujours le dernier mot et le dernier mot est justement de décider de cela.

**Le sénateur Buckwold:** Décider de ce qui est nécessaire.



## [Text]

**Senator Nurgitz:** Senator Frith said "tell it to the judge"—and I agree; but even where the danger to Canada is somewhat down the road from the immediate event, the warrant application should succeed. The activity may be primarily detrimental to South Africa, and perhaps secondarily to some other country, but so long as one could demonstrate that somewhere down the road there is some potential danger to this country, why wouldn't the warrant application succeed?

**Mr. Starnes:** I can see no objection to that, Senator Nurgitz. I wonder, however, why Parliament in fact agreed to the definitions it did when it approved the Access to Information Act, because it uses those precise words.

**Senator Frith:** That is exclusionary. It says what you cannot get.

**Senator Godfrey:** It is relevant, though, because it is connected with security. That is why it is in the Access to Information Act.

**Senator Frith:** But its context is really important, it seems to me.

**Mr. Starnes:** At the time that it was passed, I wondered why it was put in there, because it seemed to widen the responsibilities of the security service considerably over that which had been the case in the past.

We have always cooperated. We have to. It is in our own self-interest to do so. We have cooperated with innumerable countries around the world in these areas. But when I saw this in the legislation, I wondered why Parliament had agreed to widen it in the way it did. There must have been some reason for it. But in fact that widening is precisely what has happened here. If those words were not in the bill, your concerns about doing something on behalf of Malaysia, for example, would not arise.

I cannot answer the question. I just do not know. All I know is that Parliament has in fact done it.

**Senator Frith:** I can think of an explanation, but that does not change the fact that I am thankful that you did raise the issue.

**The Chairman:** Senator Godfrey, please.

**Senator Godfrey:** Mr. Starnes, I wonder if we could have your reaction to inserting the words "violent or unlawful" in paragraph (d), so as to have it read:

—ultimately lead to the violent or unlawful destruction or overthrow of—

Would that satisfy your concerns?

**Mr. Starnes:** I heard that the other day and I thought that it was an improvement. It probably would cover the point.

I am not a drafter of legislation, but it would seem to me that your point is well taken.

**Senator Godfrey:** We did have evidence from Mr. Finn that "overthrow" had the connotation of violence as defined in the dictionary. I looked it up, and I could not find it.

**Mr. Starnes:** I looked it up, too.

## [Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Le sénateur Frith a dit «Dites-le au juge»—et je suis d'accord; mais même si le danger pour le Canada est quelque peu lointain par rapport aux événements actuels, la demande de mandat devrait être acceptée. L'activité peut être essentiellement préjudiciable à l'Afrique du sud, et accessoirement, peut-être, à un autre pays, mais du moment qu'on peut démontrer qu'éventuellement, il y a un danger potentiel pour ce pays, pourquoi la demande de mandat ne serait-elle pas acceptée?

**M. Starnes:** Je ne vois aucune objection à cela, sénateur Nurgitz. Je me demande cependant pourquoi le Parlement a accepté en fait ces définitions, lorsqu'il a approuvé la Loi sur l'accès à l'information, parce qu'elle a recours précisément à ces mots.

**Le sénateur Frith:** Il s'agit d'exclusions. Elle définit ce que vous ne pouvez pas avoir.

**Le sénateur Godfrey:** C'est pertinent, pourtant, parce que c'est lié à la sécurité. C'est pourquoi c'est dans la Loi sur l'accès à l'information.

**Le sénateur Frith:** Mais il me semble que son contexte est vraiment important.

**M. Starnes:** Au moment où elle a été adoptée, je me suis demandé pourquoi ils y avaient été mis, parce qu'ils semblaient étendre considérablement les responsabilités du service de sécurité par rapport à ce qu'elles avaient été dans le passé.

Nous avons toujours coopéré. Il le faut. C'est dans notre intérêt de coopérer. Nous avons coopéré avec de nombreux pays dans ces secteurs. Mais lorsque j'ai vu cela dans la législation, je me suis demandé pourquoi le Parlement était d'accord pour l'étendre comme il l'a fait. Il doit y avoir des raisons. Mais, en fait, cette extension est précisément ce qui se produit ici. Si ces mots n'étaient pas dans le projet de loi, la question de faire quelque chose au nom de la Malaisie, par exemple, ne serait pas soulevée.

Je ne peux pas répondre à la question. Je ne sais pas. Tout ce que je sais est que le Parlement l'a effectivement fait.

**Le sénateur Frith:** Je peux voir une explication, mais cela ne change pas le fait de ma reconnaissance que vous ayez soulevé cette question.

**Le président:** Sénateur Godfrey, s'il vous plaît.

**Le sénateur Godfrey:** M. Starnes, j'aimerais connaître votre réaction à l'insertion des mots «violent et illégal» au paragraphe (d) de façon à avoir:

—dont le but ultime est sa destruction ou son renversement violent ou illégal—

Cela calmerait-il vos appréhensions?

**M. Starnes:** J'ai entendu cela l'autre jour et je pense que c'est une amélioration. Cela réglerait sans doute la question.

Je ne suis pas un rédacteur de lois, mais il me semble que je vois ce que vous voulez dire.

**Le sénateur Godfrey:** M. Finn a témoigné que «renversement» a une connotation de violence dans sa définition du dictionnaire. Je l'ai vérifié et je ne l'ai pas trouvée.

**M. Starnes:** J'ai vérifié aussi.

[Text]

**Senator Godfrey:** The *Concise Oxford Dictionary* defines it as: "upset, knock down"—maybe that is a little more relevant—"cast out from power, subvert, put an end to".

There is not really a connotation of violence.

**Mr. Starnes:** May I add to your dictionary definition? I, too, was in the dictionary last night.

In the *Random House Dictionary* "subversion" is defined as that which "subverts or overthrows; any overthrowing"; and the *Oxford Short* that I looked at said: "overthrow, overturn, upset, effect destruction or overthrow of religion, monarchy, constitutional principles, morality".

**Senator Godfrey:** That is the definition of what word?

**Mr. Starnes:** Of subversion.

**Senator Godfrey:** What I read was the definition of "overthrow", which Mr. Finn said had the connotation of violence. Having looked it up, I would suggest that it has no such connotation.

**Senator Frith:** Where would you propose to insert the words "violent or unlawful"?

**Senator Godfrey:** Before the word "destruction".

**Senator Frith:** So that it would read:

—intend ultimately to lead to the violent or unlawful destruction or overthrow of—

**Senator Godfrey:** Yes.

**Senator Flynn:** Why not keep paragraph (3) of the Cabinet directive to the RCMP, which states:

Activity directed toward accomplishing governmental change within Canada or elsewhere by force or violence or any criminal means.

If you wanted to add "any criminal or illegal means", I would not object. I think that would cover everything.

**Mr. Starnes:** It seems to me that "elsewhere" is much broader than "allied or associated".

**Senator Flynn:** But that was to cover the point made by Senator Frith to the effect that if someone were to try to overthrow the government from within, it should be covered.

**Senator Godfrey:** Incidentally, the Official Secrets Act and the 1975 memorandum use exactly the same wording.

**Senator Flynn:** That was the point made by Mr. McMurtry. That is why I put the question to Mr. Starnes. He suggested that we use the definition found in the Official Secrets Act or in the directive issued by the Cabinet and improve on that, if necessary, rather than have a completely new definition—a definition which, to me, appears to be much too wide.

**Senator Nurgitz:** Mr. Chairman, I have a question on another point, if I may.

**The Chairman:** Please proceed, Senator Nurgitz.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Le *Concise Oxford Dictionary* le définit comme: «bouleverser, jeter bas»—plus pertinent, peut-être—«rejeter du pouvoir, corrompre, mettre fin à».

Il n'y a pas de connotation réelle de violence.

**M. Starnes:** Puis-je ajouter à votre définition du dictionnaire. J'ai aussi cherché dans le dictionnaire, hier soir.

Dans le *Random House Dictionnaire*, «subversion» est défini comme ce qui «corrompt ou renverse; tout renversement»; et le *Oxford Short* que j'ai consulté dit: «renversement, bouleversement, effectuer la destruction ou le renversement de la religion, de la monarchie, des principes constitutionnels, de la moralité».

**Le sénateur Godfrey:** C'est là la définition de quel mot?

**M. Starnes:** De subversion.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai lu la définition de «renversement» qui, selon M. Finn, à une connotation de violence. Après vérification, je suggère qu'il n'a pas cette connotation.

**Le sénateur Frith:** Où proposez-vous d'insérer les mots «violent et illégal»?

**Le sénateur Godfrey:** Avant le mot «destruction».

**Le sénateur Frith:** De façon à obtenir:

—dont le but ultime est sa destruction ou son renversement violent et illégal—

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi ne pas garder le paragraphe (3) de la Directive du Cabinet pour la GRC, qui énonce:

Activité visant l'accomplissement d'un changement au sein du Canada ou ailleurs, par la force, par la violence ou tout autre moyen criminel.

Si vous vouliez ajouter «tout moyen criminel ou illégal», je n'aurais pas d'objection. Je crois que cela couvrirait tout.

**M. Starnes:** Il me semble que «ailleurs» est beaucoup plus large que «allié ou associé».

**Le sénateur Flynn:** Mais c'est pour couvrir la question soulevée par le Sénateur Frith à l'effet que si quelqu'un essayait de renverser le gouvernement de l'intérieur, cela devrait être prévu.

**Le sénateur Godfrey:** En passant, la Loi sur les secrets officiels et la note de service de 1975 utilisent exactement le même libellé.

**Le sénateur Flynn:** C'est là la question qu'a soulevé M. McMurtry. C'est pourquoi j'ai interrogé M. Starnes. Il a suggéré que nous utilisions la définition choisie par la Loi sur les secrets officiels et par la directive émise par le Cabinet et de l'améliorer au besoin plutôt que de trouver une définition complètement nouvelle—définition qui me paraît, à moi, beaucoup trop large.

**Le sénateur Nurgitz:** M. le Président, j'ai une question sur un autre sujet, si vous le permettez.

**Le président:** Allez-y, Sénateur Nurgitz.



[Text]

**Senator Nurgitz:** Yesterday the committee had a lengthy discussion with Mr. McMurtry on the question of protection, which is dealt with in clause 21 of the bill. As I understand Mr. McMurtry's position, he objects strenuously to clause 21 on the ground that it opens the door wide for law breaking. The principle under which police forces under his jurisdiction in Ontario operate is the reverse; that is, that one cannot break the law in pursuit of detection and investigation, with the understanding that—well, I am not even sure how far he goes.

**Senator Frith:** With immunity.

**Senator Nurgitz:** Yes. I think the term he used was "prosecutorial discretion".

**Senator Godfrey:** He said that there should be no distinction in the law as it is applied to civilians and police officers.

**Senator Nurgitz:** Yes, that is right.

**Senator Godfrey:** And I took exception to that.

**Senator Nurgitz:** I remember well. There has been concern in this respect—and I am getting back to the memories of the McDonald Commission.

Would it not be better to adopt the McMurtry principle—that is, that everyone is the same and should obey the law—and under exceptional and required circumstances there is this immunity, as opposed to what appears to be a very wide open field, with someone saying: "Go and do your best and behave yourself"?

**Mr. Starnes:** The dilemma that I see in this whole thing is that the lawyers cannot seem to agree. You have McDonald saying one thing and making recommendations on the basis of his legal opinions and you have the McLeod Committee, a group of distinguished lawyers, saying something quite different.

If I were an operative down the line having to put a microphone in and I had Mr. McMurtry telling me that I had to obey the law and I was in doubt about the law—as evidently the lawyers are—I would be damned if I would put a thing in. I think I would turn to my boss and tell him to put it in himself.

**Senator Flynn:** But that does not solve the problem.

**Mr. Starnes:** No, of course it does not solve the problem—and that is the point. I do not really see how Mr. McMurtry has solved the problem, either. All he has said is that it will be finally decided in the courts.

That is all very well, but it is of no help to some poor fellow down the line who is trying to do a job. He has to put a microphone in and he may in fact have to break and enter to do so, or commit trespass, or God knows what else.

Those are all listed in the McLeod Report. It is very interesting to me, fascinating; but we still have not solved the basic problem.

As I interpret this clause—and I agree that it can be misinterpreted—it is an effort to provide some sort of assur-

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Hier, le Comité a discuté longuement avec M. McMurtry sur la question de la protection, question couverte par l'article 21 du projet de loi. À ce que j'ai compris de la position de M. McMurtry, il s'oppose radicalement à l'article 21 parce qu'il ouvre la porte à l'infraction de la loi. Le principe en vertu duquel les forces policières sous sa juridiction en Ontario fonctionnent est l'inverse: c'est-à-dire qu'on ne peut pas enfreindre la loi dans le cadre de la détection ou d'une enquête, à la condition que—je ne suis pas certain jusqu'où il va.

**Le sénateur Frith:** Avec immunité.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui. Je crois qu'il a utilisé le terme de «discretion du procureur».

**Le sénateur Godfrey:** Il a ajouté qu'il ne devrait pas y avoir de distinction dans la loi appliquée aux civils et aux agents de police.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, c'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Et j'ai désapprouvé cela.

**Le sénateur Nurgitz:** Je me souviens bien. Il y a eu des préoccupations à ce sujet—et je reviens aux mémoires de la Commission McDonald.

Ne serait-il pas préférable d'adopter le principe McMurtry—à savoir que nous sommes tous égaux et devrions tous obéir à la loi—et de prévoir cette immunité dans des circonstances exceptionnelles et définies, par opposition à ce qui paraît être un champ très ouvert avec quelqu'un qui dit: «Allez, faites votre possible et soyez sages»?

**M. Starnes:** Je vois un dilemme dans cette affaire parce que les avocats ne sont pas d'accord. Vous avez MacDonald qui dit une chose et fait des recommandations fondées sur ses opinions légales, et vous avez le Comité McLeod, un groupe d'avocats distingués, qui dit une chose tout à fait différente.

Si j'étais un agent qui doit installer un microphone avec M. McMurtry qui me dit que je dois obéir à la loi et que j'avais des doutes sur la loi—comme il est évident que les avocats en ont—rien ne me forcerait à installer quoi que ce soit. Je crois que je dirais à mon patron de l'installer lui-même.

**Le sénateur Flynn:** Mais ça ne résout pas le problème.

**M. Starnes:** Non, bien sûr, ça ne résout pas le problème—et c'est la question. Je ne vois pas bien comment M. McMurtry a résolu le problème, non plus. Tout ce qu'il a dit est que ce sera décidé en cour, finalement.

Tout ça est très bien, mais cela n'aide en rien le pauvre homme qui essaie de faire son travail. Il doit installer un microphone et, en fait, il devra peut-être entrer avec effraction pour ce faire, ou faire une entrée non autorisée, ou Dieu sait quoi.

Tous ces moyens sont énumérés dans le Rapport McLeod. C'est très intéressant, fascinant; mais nous n'avons toujours pas résolu le problème fondamental.

Mon interprétation de cet article—et c'est peut-être une mauvaise interprétation—est qu'il est une tentative de donner

[Text]

ance to the people in this new agency, who will not have the protection of peace officer status. I thoroughly agree with that, if it can be done; but maybe it cannot be done.

**Senator Nurgitz:** On that point, would it be sufficient—because we recognize that in the new service they would not be peace officers—that they would have the same protection as peace officers? Would that not be satisfactory?

**Mr. Starnes:** I cannot see any objection to that, but this gets back to the whole question of whether they were correct in introducing Part IV, which envisages a special branch of the RCMP for this purpose, as you will recall. That would overthrow your idea—which I have no objection to in principle.

**The Chairman:** Not necessarily.

**Senator Flynn:** No, it would not.

**Senator Frith:** Isn't the official line on subclause 21(1) that this is what peace officers are entitled to?

**Senator Flynn:** I think the idea is to say that members of the agency would be deemed to be peace officers for the purposes of section 25 of the Criminal Code.

**Senator Nurgitz:** Precisely.

**Senator Frith:** Am I right, though, that they say that subclause 21(1) does define the law as it applies to peace officers?

**The Chairman:** No.

**Senator Frith:** I am not arguing that they are right; I just want to make sure that I have their position.

The position that was taken by Mr. Kaplan and that has been taken in the material we have is that subclause 21(1) is just a statement of the law as it relates to peace officers?

**Senator Godfrey:** The McLeod Committee said that and the McDonald Commission said no. The McLeod Committee said that was the law, and really I think it would be helpful to have in the legislation some statement as to who should be believed, McLeod or McDonald, and they have said they believe McLeod. They had all of the advantages of the McLeod Committee hearings before publishing this bill and they took the position that they believed McLeod and, therefore, this is a statement of what the law says and what the Supreme Court of Canada says.

**Senator Flynn:** If section 25 of the Criminal Code is to be the rule, why not say that? Why have another text? If it is the same as section 25, then you might as well say that section 25 of the Criminal Code applies. If it is different, then you are changing the law.

**Senator Frith:** They do not say that it is the same as section 25; they say that what they are doing is stating in this clause the result, as I understand it, of *Waterfield* and the McLeod Committee interpretation of *Waterfield*.

**Senator Godfrey:** By the Supreme Court of Canada.

[Traduction]

une assurance quelconque aux personnes de la nouvelle agence qui ne seront pas protégées par le statut d'agent de la paix. Je suis parfaitement d'accord avec ça, si on peut le faire; mais peut-être ne pouvons-nous pas le faire.

**Le sénateur Nurgitz:** Sur ce point, serait-il suffisant—parce que nous reconnaissons qu'ils ne seraient pas des agents de la paix dans le nouveau service—s'ils avaient la même protection que les agents de la paix? Cela serait-il satisfaisant?

**M. Starnes:** Je ne vois pas d'objection à cela, mais cela nous ramène à la question de savoir s'ils ont bien fait d'introduire la Partie IV qui prévoit, vous vous en souviendrez, une direction spéciale de la GRC à cette fin. Cela renverse votre idée—à laquelle je n'ai pas d'objection en principe.

**Le président:** Pas nécessairement.

**Le sénateur Flynn:** Non, ça ne la renverserait pas.

**Le sénateur Frith:** N'est-ce pas là la ligne de conduite officielle sur l'article 21(1) qu'il représente ce à quoi les agents de la paix ont droit?

**Le sénateur Flynn:** Je crois que l'idée est de dire que les membres de l'agence seraient réputés être des agents de la paix aux termes de l'article 25 du Code criminel.

**Le sénateur Nurgitz:** Précisément.

**Le sénateur Frith:** Pourtant, ai-je raison de croire que le sous-alinéa 21(1) définit la loi telle qu'elle est appliquée aux agents de la paix?

**Le président:** Non.

**Le sénateur Frith:** Je ne dis pas qu'ils ont raison; je veux seulement m'assurer que je comprends leur position.

La position qui a été adoptée par M. Kaplan et qui a été prise dans les documents que nous avons est que le sous-alinéa 21(1) est seulement une déclaration de la loi pour ce qui est des agents de la paix?

**Le sénateur Godfrey:** Le Comité McLeod dit cela et la Commission MacDonald dit le contraire. Le Comité McLeod dit que c'est la loi et je crois vraiment qu'il serait utile d'intégrer à la loi une déclaration précisant qui doit être cru, McLeod ou MacDonald, et ils ont dit qu'ils croient McLeod. Ils avaient tout le profit des audiences du Comité McLeod avant de publier ce projet de loi et ils ont adopté la position de croire McLeod et, par conséquent, c'est une déclaration de ce que la loi dit et de ce que la Cour Suprême du Canada dit.

**Le sénateur Flynn:** Si on choisit l'article 25 du Code criminel comme règle, pourquoi ne pas le dire? Pourquoi avoir un autre texte? Si c'est le même texte que l'article 25 du Code criminel, alors autant dire que l'article 25 du Code criminel s'applique. Si c'est différent, alors vous changez la loi.

**Le sénateur Frith:** Ils ne disent pas que c'est le même texte que l'article 25; ils disent que ce qu'ils font est de citer, dans cet article, le résultat, si j'ai bien compris, de *Waterfield* et l'interprétation du Comité McLeod de *Waterfield*.

**Le sénateur Godfrey:** Par la Cour Suprême du Canada.



[Text]

**Senator Flynn:** Then, they should amend section 25 of the Criminal Code.

**Senator Frith:** Perhaps.

**Senator Godfrey:** No, no, because what the Attorneys Gen say in the McLeod Report is that *Waterfield* governs section 25, too.

**Senator Flynn:** Then, the other argument is that you should have only section 25.

**Senator Nurgitz:** I appreciate all the help I am getting, but the question, really, is: without making an employee of the proposed agency in any other way a peace officer, if he or she could have the same protection as any other peace officer in this country, do you think that that would be satisfactory?

**Mr. Starnes:** If you believe McLeod and McMurtry, yes.

**Senator Godfrey:** Not McMurtry; McLeod.

**Senator Nurgitz:** Well, assuming we all believe in the law of the land.

**Senator Godfrey:** Except he was disagreeing with McLeod. He was saying that the law is exactly the same, whereas McLeod was saying—

**Mr. Starnes:** I do not see how he could. He had one of his own officers on the committee.

**Senator Nurgitz:** The framing of clause 21, in my view, makes the onus quite different. When you open it up, I suspect that the onus is to establish that the employee of the agency did something wrong. Since we are allowing breaches of the law, I think the public expects that it be demonstrated why it was necessary to break the law.

**Mr. Starnes:** I agree.

**The Chairman:** If I may, and riding on that, it seems to me that what we are trying to deal with in this legislation is about twenty grey areas, where responsible politicians are loath to draw lines—

**Mr. Starnes:** They certainly are.

**The Chairman:** . . . and this is one of those areas. Would you not agree—and I have a series of questions. Would you not agree that when a minister with prosecutorial discretion tells a peace officer to go forth and multiply, that official has a certain degree of security as to how his actions are to be interpreted, whether that be according to McLeod or McDonald, whereas once you remove the prosecutorial discretion component and the minister says to that same peace officer "go forth and multiply", the uncertainty in the mind of the official increases?

**Mr. Starnes:** Yes, that is probably true.

**The Chairman:** When the minister does not even say "go forth and multiply" but simply "go and do it and be it on your own head", then you have complete uncertainty in the mind of the official.

**Mr. Starnes:** That is true.

**The Chairman:** Coming back to it, it seems to me that what this legislation, stripped of all of its varnish, is trying to do in

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Ils devraient alors modifier l'article 25 du Code criminel.

**Le sénateur Frith:** Peut-être.

**Le sénateur Godfrey:** Non, non parce que ce que disent les procureurs généraux dans le rapport McLeod est que *Waterfield* régit également l'article 25.

**Le sénateur Flynn:** Dès lors, l'autre argument est que vous ne devriez avoir que l'article 25.

**Le sénateur Nurgitz:** J'apprécie toute l'aide que j'obtiens, mais vraiment la question est: sans du tout faire des employés de l'agence proposée des agents de la paix, si il ou elle pouvait obtenir la même protection que tout agent de la paix de ce pays, croyez-vous que cela serait satisfaisant?

**M. Starnes:** Si vous en croyez McLeod et McMurtry, oui.

**Le sénateur Godfrey:** Pas McMurtry; McLeod.

**Le sénateur Nurgitz:** Eh bien, étant donné que nous croyons tous à la loi du pays.

**Le sénateur Godfrey:** Sauf qu'il était en désaccord avec McLeod. Il disait que la loi est exactement la même, alors que McLeod disait—

**M. Starnes:** Je ne vois pas en quoi il pourrait se permettre. D'autant plus qu'un de ses propres fonctionnaires siégeait au comité.

**Le sénateur Nurgitz:** A mon avis, le libellé de l'article 21 change beaucoup le fardeau. Si vous y regardez de plus près, je crois que le fardeau est d'établir qu'un agent a commis une infraction. Puisque nous permettons des infractions à la loi, je crois que le public s'attend à ce que l'on démontre pourquoi il est nécessaire d'enfreindre la loi.

**M. Starnes:** Je suis d'accord.

**Le président:** Si je peux me permettre d'élaborer là-dessus, il me semble que nous essayons, par cette loi, de traiter environ vingt zones grises, alors que les politiciens répugnent à tracer des lignes—

**M. Starnes:** Cela leur répugne, en effet.

**Le président:** . . . et c'est là une de ces zones. Seriez-vous d'accord—et j'ai une série de questions—seriez-vous d'accord à ce que lorsqu'un ministre doté de la discrétion de procureur dit à un agent de la paix d'aller de l'avant, cet agent a un certain degré de sécurité quant à l'interprétation qui sera donnée de ses actes, que ce soit selon McLeod ou McDonald, alors que si vous retirez cet élément de discrétion du procureur, et que le ministre dit au même agent de la paix «d'aller de l'avant», l'incertitude augmente dans l'esprit de l'agent.

**M. Starnes:** Oui, c'est sans doute vrai.

**Le président:** Lorsque le ministre ne dit pas «d'aller de l'avant», mais simplement «allez, faites-le et que cela retombe sur vos têtes», alors, l'incertitude dans l'esprit de l'agent est complète.

**M. Starnes:** C'est vrai.

**Le président:** A bien y penser, il me semble que, dépouillée de tout son éclat, cette législation essaie, dans ce secteur, de

[Text]

this area is to take the prosecutorial discretion in Part IV and the section 25 discretion in clause 21 and combine the two in order to provide the agent of the security service with that degree of certainty which they have never had and which was the essence of some of the most unfortunate incidents that came up through the McDonald Commission hearings.

**Senator Flynn:** They were peace officers.

**The Chairman:** Well, that is in the second removed from my example, because the prosecutorial discretion, in all those events, was remaining with the provincial Attorneys Gen.

**Senator Flynn:** I do not see that. Mr. MacGuigan just decided not to prosecute.

**Senator Nurgitz:** The Province of Quebec did.

**Senator Flynn:** Some did, yes, but—

**The Chairman:** It was Mr. MacGuigan's judgment, but an Attorney General of any province could move in—

**Senator Nurgitz:** And did.

**The Chairman:** . . . whereas under Part IV, they couldn't.

**Mr. Starnes:** We are not talking about just traffic violations. We are talking about things like forgery.

In order to give an undercover agent proper identity, you have to get him all kinds of forged documents. You have to forge his driver's licence, his social insurance number, and all of those things.

This is the kind of forgery the Canadian government appeared to approve, as I understand it, in connection with the escape of the Americans from Tehran. Whether the actual visas that were used were forgeries or not, I am not competent to say; in any event, it is not unlike that.

So, we are not dealing with simple things. Mr. McMurtry yesterday referred to an undercover agent carrying out some activities with the Western Guard, and in respect of those activities he said, to my astonishment, that the man was not covered; that they simply decided they were going to let him off.

Well, that was fine in Ontario, but it might not be fine in New Brunswick, or some other place.

I think the point the Chairman makes is well taken. I do not know what the answer is. I haven't got a clue. All I know is that they do require some kind of assurance in order to get their job done properly.

**Senator Godfrey:** The *Waterfield* test, as we refer to it, would not permit barn burning, theft of dynamite, or the various other things that were criticized in the McDonald Commission report.

**Mr. Starnes:** We are getting out to an area where I prefer not to comment.

**Senator Godfrey:** It certainly would not justify that kind of activity. There is a limit to what they can do.

[Traduction]

prendre la discrétion du procureur dans la Partie IV et la discrétion de l'article 25 dans l'alinéa 21, et de combiner les deux afin de donner aux agents du service de sécurité un certain degré de certitude, qu'ils n'ont jamais eu ce qui était cause de certains des incidents les plus malheureux qui se sont produits pendant les audiences de la Commission McDonald.

**Le sénateur Flynn:** Ils étaient des agents de la paix.

**Le président:** Eh bien, c'est là le deuxième degré de mon exemple, parce que, dans tous ces événements, la discrétion du procureur restait aux procureurs généraux provinciaux.

**Le sénateur Flynn:** Je ne vois pas cela. M. MacGuigan vient juste de décider qu'il n'intentera pas de poursuite.

**Le sénateur Nurgitz:** La Province de Québec l'a fait.

**Le sénateur Flynn:** Certains l'ont fait, oui—

**Le président:** C'était là le jugement de M. MacGuigan, mais le Procureur général de n'importe quel province pourrait s'en mêler—

**Le sénateur Nurgitz:** Et s'en est mêlé.

**Le président:** . . . alors qu'il ne le pourrait pas en vertu de la Partie IV.

**M. Starnes:** Nous ne parlons pas des infractions à la circulation. Nous parlons de choses comme la falsification.

Afin de donner une identité convenable à un agent secret, vous devez lui procurer toutes sortes de documents falsifiés. Vous devez falsifier son permis de conduire, son numéro d'assurance sociale et toutes ces choses.

C'est là le genre de falsifications que le gouvernement canadien semblait approuver, à ce que j'ai compris, pour ce qui est de l'évasion des Américains de Téhéran. Je n'ai pas la compétence voulue pour dire si les visas utilisés étaient falsifiés ou non; de toute façon, ce n'est pas différent de cela.

Nous n'avons pas donc à faire à des choses simples. Hier, M. McMurtry a mentionné un agent secret chargé d'activités avec la Western Guard, et il a dit que pour ces activités, à ma très grande surprise, l'agent n'était pas couvert; ils ont simplement décidé de le laisser aller.

Eh bien, c'était parfait en Ontario, mais ce ne sera peut-être pas parfait au Nouveau-Brunswick ou ailleurs.

Je crois que je vois ce que veut dire le président. Je ne sais pas ce qu'est la réponse. Je n'ai pas la moindre idée. Tout ce que je sais est qu'ils ont besoin d'une assurance quelconque afin de faire leur travail convenablement.

**Le sénateur Godfrey:** Le test *Waterfield*, comme nous l'appelons, ne permettrait pas l'incendie des granges, le vol de dynamite ou les autres choses qui ont été critiquées dans le rapport de la Commission McDonald.

**M. Starnes:** Nous entrons dans un domaine où je préfère ne pas faire de commentaires.

**Le sénateur Godfrey:** Il ne justifierait sûrement pas ce genre d'activités. Il y a une limite à ce qu'ils peuvent faire.



[Text]

**Mr. Starnes:** Indeed. There is a whole host of other things that are mentioned in the McLeod Committee report, such as impersonation, break and enter, theft, and so forth.

**Senator Godfrey:** As long as it is reasonable in the circumstances.

**Mr. Starnes:** Exactly.

**Senator Godfrey:** It is a matter of judgment in each case.

**Mr. Starnes:** But these are not minor matters.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, I want to put on the record that I am not sure as to your statement that the Attorney General of Canada now has the discretion not to prosecute under clause 52.

The only cases where he reserves the right to prosecute or not to prosecute is where the alleged offence arises out of conduct constituting a threat to the security of Canada.

The agent is not going to do anything that would constitute a threat. He is trying to prevent a threat. He would not therefore be immune from prosecution because of the authority provided for the Attorney Gen of Canada in clause 52.

**Senator Godfrey:** But that does not apply to employees who burn barns.

**Senator Flynn:** No; but even in respect of lesser offences the Attorney Gen of the province could prosecute.

**The Chairman:** Senator Buckwold, please.

**Senator Buckwold:** Mr. Starnes, I would like to discuss with you the office of the inspector general. His duties are to review the operational activities of the service and to submit certificates. His other duty is to obtain a copy of the annual report of the director—and I use the word “annual” because it says “at least once a year”—which he looks over and then sends on a certificate that he is satisfied that the activities of the service have been carried out within the terms of reference of the legislation.

That, basically, is his job. In your opinion, could those responsibilities be widened so as to involve the inspector general more in the supervision of the day-to-day activities of the service, rather than waiting *ipso facto* for a year to review the report?

It seems to me that there is a role for the inspector general much broader than that which is in the bill as drafted.

**Mr. Starnes:** I think you are right, senator.

**Senator Buckwold:** Do you have any suggestions as to what he might do vis-à-vis the rights of the public?

**Mr. Starnes:** I do not. There have been so many other aspects to the bill that I haven't given much thought to that matter. I think what you are saying is right. I cannot see any disadvantage in widening the role of the inspector general in the manner you suggest. How you actually do it, what wording one finds for that, I do not know; but it seems to me that the more one can strengthen the review arrangements, of which

[Traduction]

**M. Starnes:** Bien sûr. Il y a quantité d'autres choses mentionnées dans le rapport du Comité McLeod, comme l'usurpation d'identité, l'entrée avec effraction, le vol et ainsi de suite.

**Le sénateur Godfrey:** Du moment que c'est raisonnable dans les circonstances.

**M. Starnes:** Exactement.

**Le sénateur Godfrey:** C'est une question de jugement dans chaque cas.

**M. Starnes:** Mais ce ne sont pas de petites affaires.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le président, je veux déclarer officiellement que je ne suis pas sûr de votre déclaration à l'effet que le Procureur général du Canada a maintenant la discrétion de ne pas intenter de poursuite en vertu de la clause 52.

Les seuls cas où il se réserve le droit d'intenter ou non une poursuite est lorsque la prétendue infraction vient d'une action qui constitue une menace à la sécurité du Canada.

L'agent ne fera rien qui pourrait constituer une menace. Il essaie de prévenir une menace. Par conséquent, il ne serait pas indemne de poursuite à cause de l'autorité conférée au Procureur général du Canada par la clause 52.

**Le sénateur Godfrey:** Mais cela ne s'applique pas aux employés qui incendient des granges.

**Le sénateur Flynn:** Non, mais même dans le cas d'infractions moins graves, le Procureur général de la province pourrait intenter une poursuite.

**Le président:** Sénateur Buckwold, s'il vous plaît.

**Le sénateur Buckwold:** M. Starnes, j'aimerais discuter du bureau de l'inspecteur général avec vous. Ses fonctions consistent à surveiller les activités opérationnelles du service et de soumettre des certificats. Son autre fonction est d'obtenir une copie du rapport annuel du directeur—et j'utilise le mot «annuel» parce qu'il est dit «au moins une fois par année»—qu'il étudie pour envoyer ensuite un certificat à l'effet qu'il est satisfait de ce que les activités du service ont été menées dans les limites fixées par la loi.

Essentiellement, c'est son travail. A votre avis, ces responsabilités pourraient-elles être étendues de façon à impliquer l'inspecteur général davantage dans la surveillance des activités quotidiennes du service, plutôt que d'attendre *ipso facto* un an pour faire la revue du rapport?

Il me semble que le rôle de l'inspecteur général pourrait être beaucoup plus étendu que ce que prévoit l'ébauche du projet de loi.

**M. Starnes:** Je crois que vous avez raison, Sénateur.

**Le sénateur Buckwold:** Avez-vous des suggestions quant à ce qu'il pourrait faire vis-à-vis les droits du public?

**M. Starnes:** Je ne sais pas. Il y avait tant d'autres aspects à ce projet de loi que je n'ai pas eu le temps de penser à cette question. Je crois que ce que vous dites est vrai. Je ne vois pas d'inconvénient à étendre ce rôle de l'inspecteur général comme vous le suggérez. Comment le faire en pratique, quel libellé trouver pour cela, je n'en sais rien; mais il me semble que plus nous resserrons les dispositions de surveillance, le mieux c'est,

[Text]

this is part, the better, because those are going to be absolutely crucial, not only to the actual operation of the system, but in terms of the public perception of how it is being done, in the light of everything that has happened.

So, yes, I couldn't agree with you more.

**Senator Buckwold:** But you have no suggestions as to what other role he could play? His function is really that of a review function, and he only reports to the minister annually on the basis of his analysis of the report of the director. He gets a copy of the report, reads it over, and then sends a certificate to the minister that he is satisfied.

**Mr. Starnes:** I apologize for being delinquent in my homework, but I have not given much thought to that.

**Senator Buckwold:** The committee would welcome any help you can give us in that regard. We are all trying to strengthen the supervisory powers or control.

In your opening remarks to us this morning you said that you do not view this legislation as a "massive threat" to the Canadian people. Does that mean that you think it is a threat, if not a massive one?

**Mr. Starnes:** Those words were in quotation marks, Senator Buckwold. If I remember correctly, they appeared in Peter Russell's article in the *Globe & Mail* or the *Star*. They were not my words. I was merely saying that I did not agree with that particular interpretation.

Of course there is a threat involved. That is obvious. If you have an organization as unusual as this, given the powers we have been discussing this morning, it is quite obvious that there is a threat.

**Senator Buckwold:** But is that threat greater than it is now under the security service within the RCMP?

**Mr. Starnes:** It is at least spelled out in a way that it is not spelled out now. My assumption is that because of all that has happened over the past few years, the RCMP is operating under extremely stiff guidelines. Probably it is difficult for them. I would assume that some of the things that are contained in this legislation they may not be now doing. By laying these things down in legislation, by making things much more explicit, they would be permitted, under very strict regulations, to do certain things which in the past they could not do, or about which there was uncertainty.

**Senator Buckwold:** I gather from that, then, that at the present time the RCMP are still cautious, as a result of activities in the past; that they would not be doing under their terms of reference what is proposed to be done in this bill.

**Mr. Starnes:** Briefly, although I am not competent to say that. This is simply an assumption on my part. It is an impression.

**The Chairman:** Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** I turned on the *Canada A.M.* show this morning and they quoted Mr. McMurtry as saying:

[Traduction]

parce que celles-ci seront absolument cruciales, non seulement pour l'opération réelle du système, mais aussi pour ce qui est de la perception qu'aura le public de la manière dont il fonctionne, surtout après tout ce qui s'est passé.

Oui, je ne pourrais être plus en accord avec vous.

**Le sénateur Buckwold:** Mais vous n'avez pas de suggestions quant à l'autre rôle qu'il pourrait jouer? Sa fonction est vraiment de surveillance, et il rend compte uniquement au ministre chaque année après avoir fait l'analyse du rapport du directeur. Il obtient une copie du rapport, le lit, et il envoie ensuite un certificat au ministre à l'effet qu'il est satisfait.

**M. Starnes:** Je m'excuse de n'avoir pas fait mes devoirs, mais je n'ai pas pensé à cela.

**Le sénateur Buckwold:** Le comité apprécierait tout aide que vous pourriez nous apporter à cet égard. Nous essayons tous de renforcer les pouvoirs de surveillance ou le contrôle.

Dans vos commentaires d'introduction de ce matin, vous avez dit que vous ne croyiez pas que cette loi soit une «menace écrasante» pour le peuple canadien. Est-ce à dire que vous croyez que c'est une menace, bien qu'elle ne soit pas écrasante?

**M. Starnes:** Ces mots étaient cités, Sénateur Buckwold. Si je me souviens bien, ils ont paru dans un article de Peter Russell dans le *Globe & Mail* ou le *Star*. Ce n'était pas mes mots. Je disais seulement que je n'étais pas d'accord avec cette interprétation précise.

Bien sûr, une menace est impliquée. C'est évident. Si vous avez un organisme aussi inusité que cela à qui sont conférés les pouvoirs dont nous avons parlé ce matin, il est évident qu'il y a une menace.

**Le sénateur Buckwold:** Mais est-ce que cette menace est plus grande qu'elle ne l'est maintenant avec le service de sécurité de la GRC?

**M. Starnes:** Elle serait au moins mieux clarifiée que maintenant. Mon hypothèse est qu'à cause de ce qui s'est passé dans le passé, la GRC opère dans les limites de lignes directrices extrêmement étroites. C'est sans doute difficile pour eux. J'imagine qu'ils ne peuvent pas faire maintenant certaines choses qui sont contenues dans la législation. En légiférant sur ces choses, en les explicitant plus à fond, il leur serait permis, avec des règlements très stricts, de faire certaines choses qu'il ne pouvaient pas faire dans le passé, ou sur lesquelles il y avait de l'incertitude.

**Le sénateur Buckwold:** Je comprends donc qu'en ce moment, la GRC est très prudente, suite aux activités passées; qu'elle ne ferait pas, dans le cadre des limites actuelles, ce que le projet de loi se propose de lui permettre de faire.

**M. Starnes:** En bref, bien que je n'aie pas la compétence voulue pour dire cela. C'est un hypothèse de ma part. C'est une impression.

**Le président:** Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai écouté *Canada A.M.*, ce matin et ils ont cité M. McMurtry:



[Text]

If this bill goes through, it is the end of democracy and freedom in Canada.

What is your reaction to that?

**Mr. Starnes:** Well, I think I used the words "exaggerated nonsense" at one point in my statement, and I think it fits that.

**Senator Godfrey:** He also referred to this as a secret police force. Do you consider this to be a police force in any way, shape or form whatsoever?

**Mr. Starnes:** No, I do not consider it to be a secret police force, which has a very different connotation. No, I certainly do not think so.

**Senator Godfrey:** And he was quoted as saying that there are virtually no safeguards in the bill. What is your reaction to that?

**Mr. Starnes:** I disagree with him. I think there are all kinds of safeguards. It may be that they need to be strengthened, as we discussed a moment ago.

**Senator Flynn:** You are taking his words out of context.

**Senator Godfrey:** That is exactly what he said on *Canada A.M.*, and there was not one report in any newspaper or on the radio or any place else of what any senator said yesterday to contradict Mr. McMurtry. It was entirely Mr. McMurtry.

**Senator Flynn:** Look at his brief. He approves of the principle of the agency, and so on and so forth.

**Senator Godfrey:** I am just relating what he said and what is reported on the television. I read the *Globe & Mail* this morning—I think it was John Gray's article—and not one word about any senator having contradicted what Mr. McMurtry said. Not a word!

Talk about public understanding! How is the public to understand if they only get the criticism.

**Senator Flynn:** Just get the same publicity he gets.

**Senator Frith:** In fairness to Mr. McMurtry, while that may be what he said later, what he said when he was here was that he was impressed by the safeguards.

**The Chairman:** Senator Nurgitz, please.

**Senator Nurgitz:** Just so we understand and people do not complain about the coverage of your position, Mr. Starnes—

**Senator Godfrey:** Mr. Starnes will be well reported. He used the words "exaggerated nonsense", so he will be well reported in the press. I can predict that that will hit the papers.

**Senator Flynn:** I am surprised that you don't get more publicity yourself.

**Senator Godfrey:** If I were to use the same kinds of words as Mr. McMurtry used, I am sure I would be quoted in the press, too.

**Senator Nurgitz:** Again I thank my honourable friends for their help, Mr. Chairman.

[Traduction]

Si ce projet de loi est adopté, c'est la fin de la démocratie et de la liberté au Canada.

Quelle est votre réaction à cela?

**M. Starnes:** Eh bien, j'ai eu recours aux mots «énorme non-sens» quelque part dans ma déposition, et je crois qu'ils sont appropriés ici.

**Le sénateur Godfrey:** Il en a aussi parlé comme d'une force policière secrète. Percevez-vous cela comme une force policière de quelque façon et sous quelque forme que ce soit?

**M. Starnes:** Non, je ne le vois pas comme une force policière, qui a une connotation très différente. Non, je ne pense certainement pas cela.

**Le sénateur Godfrey:** Et on l'a cité, disant qu'il n'y a à proprement parler, aucune garantie dans ce projet de loi. Que pensez-vous de cela?

**M. Starnes:** Je ne suis pas d'accord avec lui. Je crois qu'il y a toutes sortes de garanties. Elles ont peut-être besoin d'être renforcées, comme nous en avons discuté tantôt.

**Le sénateur Flynn:** Vous sortez ses mots du contexte.

**Le sénateur Godfrey:** C'est exactement ce qu'il a dit à *Canada A.M.*, et il n'y avait aucun rapport dans les journaux, à la radio ou ailleurs, sur ce que les sénateurs ont dit pour contredire M. McMurtry hier. Il n'y en avait que pour M. McMurtry.

**Le sénateur Flynn:** Régardez son mémoire. Il approuve le principe de l'agence et ainsi de suite.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne fais que rapporter ce qu'il a dit et ce qu'on a rapporté à la télévision. J'ai lu le *Globe & Mail*, ce matin—je crois que c'était un article de John Gray—et pas un mot d'aucun sénateur qui aurait contredit ce qu'a dit M. McMurtry. Pas un mot!

Parlez de la compréhension publique. Comment voulez-vous que le public comprenne s'il n'obtient que les critiques.

**Le sénateur Flynn:** Arrangez-vous pour avoir la même publicité que lui obtient.

**Le sénateur Frith:** En toute équité pour M. McMurtry, bien que cela puisse être ce qu'il a dit plus tard, ce qu'il a dit quand il était ici est qu'il était impressionné par les garanties.

**Le président:** Sénateur Nurgitz, s'il vous plaît.

**Le sénateur Nurgitz:** M. Starnes, afin que nous comprenions et que les citoyens ne se plaignent pas que votre position ait été mal couverte—

**Le sénateur Godfrey:** M. Starnes sera bien servi par la presse. Il a utilisé les mots «énormes non-sens», de sorte qu'il sera bien servi par la presse. Je peux prédire qu'il fera les journaux.

**Le sénateur Flynn:** Je suis surpris que vous n'obteniez pas plus de publicité vous-même.

**Le sénateur Godfrey:** Si j'utilisais le même genre de mots qu'utilise M. McMurtry, je suis sûr que je serais cité dans les journaux, moi aussi.

**Le sénateur Nurgitz:** Je remercie encore mes honorables amis de leur aide, M. le Président.

[Text]

Just so that we fully understand, Mr. Starnes, you are an advocate, of course, of a separate service.

**Mr. Starnes:** Yes, I am.

**Senator Nurgitz:** You have said so very articulately in your articles. I take it that with respect specifically to Bill C-157 you have some concerns, and I want to make sure I understand them.

On the mandate question you speak in your most recent article of "clean-up", which I assume probably means some tightening up of language.

**Mr. Starnes:** That is right.

**Senator Nurgitz:** On the warrants process, your comment is that it requires some kind of ministerial responsibility so that this whole area of accountability comes back into focus.

**Mr. Starnes:** Exactly.

**Senator Nurgitz:** And in terms of activities of the service, there was the question of a window not being large enough and having too much dust—and that, again, comes back to further accountability on the part of the minister.

I take it, as well, you have some concern about lack of access to Cabinet documents; that you would like to see some arrangement in respect of such documents, if not access to the full document.

**Mr. Starnes:** That is correct, yes. That seems only proper and fair to me.

**Senator Nurgitz:** As well, you at least understood the criticism in respect of the protection clause, the concern that people have in respect of that. I am not so sure, having heard your remarks, that you are terribly sympathetic to it; but you at least believe that it should not lie out there without further clarification?

**Mr. Starnes:** Yes. I think it needs a great deal of clarification, for the benefit of the poor chaps doing the job.

**Senator Nurgitz:** Having run through that, and not in any way taking away from your support of the principle of the bill—and I appreciate that it is in general terms—that would be your position?

**Mr. Starnes:** Yes. Also, I have some concern about the continued delay and uncertainty with respect to passage of this measure. I do not know what will happen as a result of the situation we are in politically, but I suspect that there is going to be further uncertainty, and I think that that would be very unfortunate.

**Senator Nurgitz:** But that is in the process, not the bill.

**Mr. Starnes:** Yes.

**Senator Buckwold:** To me, one of the important points was the use of that one word "violent" in the definition of threats. I gather you are in favour of inserting the word "violent" before "destruction or overthrow of", which of course makes it much more—

[Traduction]

Afin de bien comprendre, M. Starnes, vous appuyez l'idée d'un service séparé, bien sûr.

**M. Starnes:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous l'avez si bien dit dans vos articles. Vous avez certaines préoccupations au sujet du Projet de loi C-157, et je veux m'assurer que je les comprends.

Sur la question du mandat, vous parlez, dans votre plus récent article, d'un «nettoyage», qui, je présume, se rattache à un libellé plus précis.

**M. Starnes:** C'est exact.

**Le sénateur Nurgitz:** Sur le traitement des mandats, vous avez dit qu'il nécessitait une responsabilité ministérielle quelconque de sorte que tout ce champ de responsabilité soit un centre d'attention.

**M. Starnes:** Exactement.

**Le sénateur Nurgitz:** Et quant aux activités du service, il a été question d'une fenêtre trop petite et trop poussiéreuse—ce qui nous ramène encore à une responsabilité plus grande de la part du ministre.

Vous êtes aussi préoccupé de l'absence d'accès aux documents du Cabinet, que vous aimeriez qu'un arrangement soit fait pour ces documents, sinon l'accès au document comme tel.

**M. Starnes:** C'est exact. Ça me semble convenable et juste.

**Le sénateur Nurgitz:** Aussi, vous comprenez au moins la critique faite à la clause de la protection, la préoccupation que les gens ont à cet égard. Après avoir entendu vos remarques, je ne suis pas certain que vous y êtes très sympathique, mais vous croyez au moins qu'elle ne devrait pas être laissée sans clarification.

**M. Starnes:** Oui. Je crois qu'elle a besoin de beaucoup de clarification, au profit du pauvre diable qui fait le travail.

**Le sénateur Nurgitz:** Après avoir vu tout cela, et sans diminuer votre appui du principe du projet de loi—et je comprends que c'est en termes généraux—ce serait là votre position?

**M. Starnes:** Oui. J'ai également des préoccupations quant à la remise continue et à l'incertitude liées à l'adoption de ce projet de loi. J'ignore ce qui se produira suite à la situation politique dans laquelle nous sommes, mais je m'attends à ce qu'il y ait plus d'incertitude, et je crois que ce serait malheureux.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais cela fait partie du processus, pas le projet de loi.

**M. Starnes:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Pour moi, un des points importants a été l'usage du mot «violent» dans la définition des menaces. J'entends que vous favorisez l'insertion du mot «violent» avant «destruction ou renversement», ce qui, bien sûr, le rend beaucoup plus—



[Text]

**Senator Nurgitz:** The general comment, Senator Buckwold, was that the mandate provisions needed some cleaning up or tightening up.

**The Chairman:** Senator Lapointe.

**Senator Lapointe:** Would you prefer that the director present his report every six months?

**Mr. Starnes:** I really do not know, Senator Lapointe. Perhaps initially that would not do any harm, although he is certainly going to have his work cut out for him in the first year or eighteen months. Maybe that isn't a bad idea. I just don't know. People pick a year, a twelve-month period, because that is the way we tend to think. I cannot see any harm in more frequent reports, at least initially.

**Senator Frith:** Would you mind giving us again, Mr. Starnes, the name of the individual who wrote the reports that appeared in the *New York Times* and the name of the author of *The KGB Today*?

**Mr. Starnes:** The writer of the articles in the *New York Times* was John Vinocur, and those articles appeared on July 24, 25 and 26; the author is Baron.

The *New York Times* articles are quite interesting. They particularly deal with the very complicated question of technology transfer, which is one of the biggest concerns of most foreign intelligence agencies and security agencies these days.

**The Chairman:** We will see that copies of those articles are circulated to members of the Committee.

Thank you very much, Mr. Starnes.

The Committee stands adjourned until 2.15 p.m.

The Committee Adjourned.

#### AFTERNOON SITTING

Upon resuming at 2.15 p.m.

**The Chairman:** Honourable senators, we have a quorum. Before calling on Mr. MacGuigan, I would like to suggest that we have a motion to be able to operate with a reduced quorum. I would like to have that in place in case we need it at some point. We do not have such a motion now.

We discussed this at the first organizational meeting and decided to hold it in abeyance; however, looking to the meeting tentatively scheduled for September 6, given that there is a Liberal caucus that day, it could be that at some point during the course of that meeting we would be without a quorum. Hence, my request.

**Senator Balfour:** I so move, Mr. Chairman.

**Hon. Senators:** Agreed.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, I support what you are doing and I understand why you are doing it, but I do not like it. I wish it could be avoided. I do not like the idea of any witness appearing before this committee speaking to something less than a quorum. It would be a shame.

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Sénateur Buckwold, le commentaire général était à l'effet que les dispositions du mandat ont besoin d'être nettoyées et resserrées.

**Le président:** Sénateur Lapointe.

**Le sénateur Lapointe:** Préféreriez-vous que le directeur soumette son rapport tous les six mois?

**M. Starnes:** Je ne sais vraiment pas, sénateur Lapointe. Peut-être au début cela ne ferait-il pas de tort, bien qu'il sera probablement chargé de travail pour les premiers douze ou dix-huit mois. Ce n'est peut-être pas une mauvaise idée. Je ne sais pas. Les gens choisissent un an, une période de douze mois, parce que c'est là notre façon de penser. Je ne vois pas de mal à des rapports plus fréquents, au moins au début.

**Le sénateur Frith:** M. Starnes, pourriez-vous nous redonner le nom des individus qui ont écrit les rapports parus dans le *New York Times* et le nom de l'auteur de *The KGB Today*?

**M. Starnes:** L'auteur des articles du *New York Times* était John Vinocur, et ces articles ont paru les 24, 25 et 26 juillet; l'auteur est Baron.

Les articles du *New York Times* sont très intéressants. Ils traitent surtout de la question très complexe du transfert de technologie, qui est une des préoccupations les plus importantes de la plupart des services de renseignement et des services de sécurité étrangers de nos jours.

**Le président:** Nous verrons à ce que des copies de ces articles soient distribuées aux membres du Comité.

Merci beaucoup, M. Starnes.

Le Comité s'ajourne jusqu'à 14 h 15.

La séance est levée.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

La séance reprend à 14 h 15.

**Le président:** Messieurs les sénateurs, nous avons le quorum. Avant de donner la parole à M. MacGuigan, j'aimerais suggérer qu'une motion soit présentée pour que nous puissions fonctionner malgré un quorum réduit. J'aimerais que cela soit fait pour le cas où nous en aurions besoin un certain moment. Nous ne possédons pas une motion de ce genre à l'heure actuelle.

Nous avons discuté de cette question à la première réunion d'organisation et décidé de la garder en suspens; toutefois, si je jette un coup d'œil sur la réunion qui a été provisoirement fixée au 6 septembre, puisqu'il y a un caucus libéral ce jour-là, il se pourrait qu'à un certain moment, au cours de la réunion, nous nous trouvions sans quorum. C'est là la raison de ma demande.

**Le sénateur Balfour:** Proposé par moi, M. le Président.

**Des voix:** Accepté.

**Le sénateur Frith:** M. le Président, j'appuie votre initiative et j'en comprends la raison, mais je n'aime pas cela. J'aimerais que cela puisse être évité. Je n'aime pas qu'un témoin se présente devant notre comité sans qu'il y ait quorum. Ce serait humiliant.

[Text]

**The Chairman:** Can we go on the basis that we will use it only by error? In other words, if we are faced with a situation where we have less than a quorum, we will carry on.

**Senator Godfrey:** I think it is sensible to have such a motion.

**The Chairman:** We have with us the Minister of Justice and Attorney General of Canada, Mr. MacGuigan, and his deputy Mr. Tassé, who have come back, I understand, from a meeting in Québec City to be with us. We are grateful to you.

Do you have an introductory statement to make, sir?

**Hon. Mark MacGuigan, Minister of Justice and Attorney General of Canada:** Thank you, Mr. Chairman. I do have an introductory statement, part of which I will give extemporaneously, but for most of which I have a text, in both official languages, which could be distributed at this point to committee members and to members of the press.

I would like to begin by congratulating the Senate on its initiative: you, sir, on the chairmanship of this important committee; and of course, to which the committee well in its hearings and deliberations on Bill C-157. Your work is of vital interest to the government and your findings and recommendations will constitute a major input to the process of decision-making respecting the national security of Canada. I might also express, as my colleague the Solicitor General of Canada has on several occasions, the fact that the government welcomes the public's lively and continued interest in the difficult and complex issue of national security. The question of how we address that issue is of significance to all Canadians, and it is gratifying to see the open and vigorous public debate that has developed around that question over the past few months.

Aujourd'hui, monsieur le président, mes commentaires porteront principalement sur la partie IV du Projet de loi C-157, partie qui doit mettre en place une nouvelle loi fédérale appelée Loi sur les infractions en matière de sécurité. Si elle est adoptée, cette mesure législative imposera de nouvelles obligations au Procureur général du Canada et redéfinira le rôle joué par le gouvernement fédéral dans les enquêtes relatives à certaines catégories d'infractions.

To begin, I would like to review generally what it is that Part IV proposes to achieve. It would require that the consent of the Attorney Gen of Canada be obtained prior to the institution of any proceedings for an offence under any federal law where

(a) the offence arose out of conduct constituting a threat to the security of Canada within the meaning of Bill C-157, or

(b) the victim of the offence was an internationally protected person within the meaning of the Criminal Code.

A great deal of attention has been directed to the relation that this new requirement would have to the Criminal Code. Very simply stated, no prosecutions could be instituted for criminal offences in the specific circumstances described with-

[Traduction]

**Le président:** Pouvons-nous procéder en disant que nous utiliserons ce moyen seulement par erreur? En d'autres termes, si nous nous trouvons dans une situation où le quorum n'est pas atteint, nous irons de l'avant quand même.

**Le sénateur Godfrey:** Je pense qu'il est sensé que nous ayons une motion de ce genre.

**Le président:** Je salue la présence du Ministre de la Justice et Procureur général du Canada, M. MacGuigan, et de son sous-ministre, M. Tassé, qui, à ce qu'on me dit, sont revenus d'une réunion à Québec pour se trouver parmi nous. Nous vous en savons gré.

Avez-vous une déclaration d'introduction à présenter, Monsieur?

**L'honorable Mark MacGuigan, ministre de la Justice et procureur général du Canada:** Merci, M. le Président. J'ai effectivement une déclaration d'introduction, que j'improviserai en partie, mais dont j'ai le texte en grande partie, dans les deux langues officielles. Ce texte pourrait être remis dès maintenant aux membres du comité et aux journalistes.

Je commencerai par féliciter le Sénat de son initiative. Vous, Monsieur, de présider ce comité important; et, bien sûr, je souhaite bon succès au comité dans ses audiences et ses délibérations sur le projet de loi C-157. Votre travail présente un intérêt vital pour le gouvernement et vos conclusions et recommandations constitueront un apport de grande importance à la prise des décisions touchant la sécurité nationale du pays. J'ajouterai, comme mon collègue le Solliciteur général du Canada l'a déclaré à plusieurs reprises, que le gouvernement voit d'un très bon œil l'intérêt vif et soutenu que porte le public à la question difficile et complexe de la sécurité nationale. Notre façon d'aborder cette question revêt une grande importance pour tous les Canadiens et il est très agréable de voir le débat public ouvert et vigoureux que suscite le problème depuis quelques mois.

The major part of my comments today, Mr. Chairman, will relate to Part IV of Bill C-157; this is the part that would create a new federal statute called the *Security Offences Act*. If enacted, this legislation would impose new obligations upon the Attorney General of Canada and it would redefine the federal role respecting the investigation of certain categories of offences.

Pour commencer, j'aimerais exposer les grandes lignes de l'objectif visé par la Partie IV. On serait tenu d'obtenir le consentement du Procureur général du Canada avant d'initier des poursuites pour infractions à toute loi fédérale dans les cas suivants:

(a) l'infraction découle d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada au sens du projet de loi C-157;

(b) la victime de l'infraction est une personne jouissant d'une protection internationale au sens du *Code criminel*.

On a accordé beaucoup d'attention aux rapports qu'aurait cette nouvelle exigence avec le *Code criminel*. En termes très simples, des poursuites pénales dans les circonstances particulières précisées ne pourraient être intentées sans le consente-



## [Text]

out the consent of the Attorney Gen of Canada. Moreover, Part IV states that the conduct of proceedings in respect of these sorts of offences would come under the authority of the federal Attorney General unless he or she consented otherwise, in which case the appropriate provincial Attorney General could assume the conduct of the proceedings.

Monsieur le président, avant d'aller plus loin, je tiens à souligner que cette nouvelle disposition ne s'appliquerait pas à toutes les infractions prévues par le Code, mais seulement à celles comportant une menace envers la sécurité du Canada et à celles où la victime est une personne jouissant d'une protection internationale. Si l'on songe au nombre total d'infractions possibles prévues par le Code, ces cas seraient relativement peu nombreux, mais ils ne seraient pas parmi les moins importants.

The government's reasons for introducing these proposals are based primarily on the belief that the security of Canada is a matter of national significance normally involving considerations that extend considerably beyond the usual concerns associated with the investigation and prosecution of criminal offences. Events and activities touching upon the security of Canada often involve relations with allied or other foreign states. The full context of these events and activities would normally be known only to the federal government, whether through its regular channels of international endeavours or through the information and intelligence function of its national security service. In circumstances affecting the security of Canada, international considerations may become the determinative factor in deciding how certain information should be treated and whether particular avenues of investigation should be pursued.

Another important dimension of this issue is the nature of the information upon which investigations or prosecutions relating to these types of offences might be based. In normal circumstances, it would be expected that much of this information would have been collected and analyzed by the Canadian Security Intelligence Service in the regular course of discharging its responsibilities. This information might be extremely sensitive, either on the basis that its disclosure might of itself constitute a threat to the safety of Canada or on the basis that its disclosure might threaten the success of certain of the service's operations, or indeed, the safety of its employees engaged in those operations. In these circumstances, a confidential, centrally controlled and highly coordinated investigation becomes absolutely essential. Moreover, it is often important in these cases to be able to engage the exercise of prosecutorial discretion at the earliest possible stage of the investigation so that joint decisions can be developed as to whether to continue, limit or expand the scope of the investigation.

De la même façon, monsieur le président, la conduite des poursuites pour les infractions visées par la partie IV sera normalement différente de celle des poursuites concernant les infractions ordinaires. Dans ce dernier cas, sous réserve des règles de procédure et des lois de la preuve, toutes les pièces à conviction peuvent être produites et tous les arguments appropriés et pertinents présentés au tribunal de première instance.

## [Traduction]

ment du Procureur général du Canada. En outre, la Partie IV porte que l'exercice des poursuites à l'égard des infractions de ces types relèvera de la compétence du Procureur général fédéral, à moins qu'il ne consente à ce que les poursuites soient exercées par le Procureur général provincial visé.

Before going further, I would like to emphasize that this new requirement would not apply to all offences under the Code, but only to those involving a threat to the Security of Canada or those in which the victim was an internationally protected person. In comparison to the total number of possible offences under the Code, these would be relatively few in number. They would not, however, be among the least in importance.

Les motifs qui poussent le gouvernement à présenter ces propositions se fondent principalement sur la pensée que la sécurité du Canada est une question de portée nationale donnant lieu normalement à des considérations qui vont bien au-delà des questions habituellement liées aux enquêtes et aux poursuites touchant les infractions à la loi. Les événements et activités qui ont trait à la sécurité du pays mettent souvent en cause nos relations avec des États alliés ou d'autres États étrangers. Le contexte complet de ces événements et activités n'est normalement connu que du gouvernement fédéral, soit par les voies ordinaires de ses activités internationales ou par les fonctions d'information et de renseignement de son service national de sécurité. Dans les circonstances touchant la sécurité du Canada, les considérations internationales peuvent devenir le facteur déterminant pour décider comment traiter certaine information et s'il convient de poursuivre des voies particulières d'enquête.

Une autre dimension importante de cette question est le caractère de l'information sur laquelle peuvent s'appuyer les enquêtes ou les poursuites relatives aux infractions de ce genre. Normalement, on s'attendrait à ce qu'une bonne partie de cette information ait été recueillie et analysée par le Service canadien du renseignement de sécurité dans l'exercice ordinaire de ses fonctions. L'information pourrait être extrêmement délicate, soit parce que sa divulgation pourrait en elle-même constituer une menace envers la sécurité du Canada ou parce que sa communication pourrait menacer le succès de certaines des opérations du Service ou même la sécurité des employés menant ces opérations. Dans ces circonstances, la conduite confidentielle, dirigée au centre et hautement coordonnée des enquête devient absolument essentielle. En outre, il importe souvent, dans ces cas, de pouvoir exercer le pouvoir discrétionnaire d'engager des poursuites le plus tôt possible dans le déroulement des étapes de l'enquête, afin de pouvoir prendre conjointement la décision de poursuivre l'enquête ou d'en restreindre ou d'en élargir la portée.

In a similar way, Mr. Chairman, the conduct of proceedings for offences covered in Part IV would normally be different from that pertaining to normal criminal offences. In the latter case, subject to rules of procedure and laws of evidence, all incriminating evidence supporting a conviction can be brought forward and all appropriate and relevant submissions made to the trial court.

## [Text]

Dans les affaires touchant la sécurité nationale, le ministère public peut devoir s'abstenir de communiquer des pièces à conviction pertinentes en raison de leur caractère délicat. Seule la pleine connaissance des aspects nationaux et internationaux mentionnés plus haut pourrait guider utilement le procureur en la matière ou dans la présentation des arguments au tribunal.

Il peut aussi arriver que, dans certains cas, on puisse raisonnablement attendre de la décision de suivre certaines voies dans une poursuite qu'elle donne lieu à la divulgation de renseignements délicats de la part de l'accusé.

Dans ces affaires, l'exercice immédiat du pouvoir discrétionnaire d'intenter des poursuites, fondé sur la pleine connaissance des questions de sécurité nationale, est essentiel.

Another important area of concern is Canada's ability to protect visiting heads of state, foreign officials and diplomats pursuant to our treaty obligations toward internationally protected persons.

In the normal order of international arrangements, it is Canada that is held accountable for the protection of these persons and it is Canada which must ensure that the requisite protection is afforded throughout all jurisdictions in the country. Moreover, an actual or attempted offence against one of these persons is very rarely equivalent to an offence against a Canadian citizen. The federal government must therefore participate in the advance planning of the arrangements for all portions of the visit or period of residence of these persons, even though, of course, municipal and provincial police forces share in the responsibility for their protection.

In this general context, Mr. Chairman and departing from my text, I thought that perhaps I ought to give certain examples which might make the necessities of this legislation a bit more concrete.

Terrorism is a relatively new phenomenon in Canada, but recent experience has clearly demonstrated that Canada is vulnerable to three types of terrorist activity. The first type is international terrorism, and we have two examples of that recently, both in 1982, concerning Turkish officials in Canada. In April of 1982, there was an attempted assassination of Mr. Kemalettin Gungor, the commercial attaché of the Turkish Embassy in Ottawa. That, happily, was not successful, but it did leave Mr. Gungor with a very serious condition and one which will be with him for the rest of his life. It is the very great regret of the Government and people of Canada that such an incident should occur here.

Even worse was the successful attempt in August, 1982, to murder the military attaché of the Turkish Embassy, Colonel Atila Altikat.

Just this morning, by happy coincidence, there was an article in the *Ottawa Citizen*, in the column "Diplomats", by Patrick Best, which quotes from the reaction of the present Turkish ambassador to this situation. I will quote from the first sentence or two of this story. This is page 26 of today's *Ottawa Citizen*. I quote:

## [Traduction]

In cases involving national security, relevant incriminating evidence may have to be withheld by the prosecuting authority on the basis of its sensitivity. Only the full awareness of the national and international aspects mentioned before could meaningfully guide the prosecutor in this or in the making of submissions to the court.

It may also be that in some cases, a decision to develop a prosecution along certain lines might reasonably be expected to entail the disclosure of sensitive information at the instance of the accused.

In such cases, an immediately responsive exercise of prosecutorial discretion based on a full knowledge of national security concerns is essential.

Autre question importante, l'aptitude du Canada à protéger les chefs d'État en visite au pays, les hauts fonctionnaires et les diplomates étrangers aux termes des obligations contractées par traité à l'égard des personnes jouissant d'une protection internationale.

Dans l'ordre normal des ententes internationales, c'est le Canada qui est tenu de protéger ces personnes et c'est le Canada qui doit veiller à ce que la protection voulue soit assurée chez toutes les juridictions du pays. En outre, une infraction réelle ou attentatoire commise contre l'une de ces personnes est très rarement équivalente à une infraction commise contre un citoyen canadien. Le gouvernement fédéral doit donc participer à la planification préparatoire des dispositions régissant toutes les parties de la visite ou de la période de séjour de ces personnes même si, bien entendu, les services de police municipaux et provinciaux partagent la responsabilité de leur protection.

Dans ce contexte général, monsieur le président—et je m'écartere ici de mon texte—je pense qu'il convient de vous donner des exemples pour illustrer d'une manière un peu plus concrète les besoins auxquels répond ce projet de loi.

Le terrorisme est un phénomène relativement nouveau au Canada, mais une expérience récente a clairement montré que le Canada est vulnérable à trois types d'activité terroriste. Le premier type est le terrorisme international et nous en avons eu deux exemples récemment, dans les deux cas en 1982, au sujet de représentants de la Turquie au Canada. En avril 1982, il y a eu tentative d'assassinat de M. Kemalettin Gungor, attaché commercial de l'Ambassade de Turquie à Ottawa. Heureusement, cette tentative a échoué, non sans laisser M. Gungor dans un état très sérieux dont il devra souffrir le reste de sa vie. Le gouvernement et le peuple du Canada regrettent beaucoup qu'un tel incident puisse survenir ici.

Il y a pire encore, soit la tentative réussie, en août 1982, d'assassiner l'attaché militaire de l'Ambassade de Turquie, le colonel Atila Altikat.

Par une heureuse coïncidence, on trouve ce matin même dans le *Citizen* d'Ottawa, à la chronique «Diplomats» un article dans lequel est citée la réaction de l'Ambassadeur actuel de Turquie devant cette situation. J'aimerais citer les quelques premières phrases de cet article. Cela se trouve à la page 26 du *Citizen* d'Ottawa d'aujourd'hui et je cite:



## [Text]

"There are some weak links in the lengthy international probe into the assassination of a Turkish diplomat in Ottawa exactly one year ago", says Turkey's envoy to Canada.

And this is apparently now a direct quote from him, because it is in quotation marks in the newspaper:

"The RCMP and Ottawa Police are doing everything possible to track down those responsible but, unfortunately, weak links exist when it comes to intergovernmental co-operation" added Ozdemir Benler, with an air of disappointment.

It is not, of course, clear from that exactly what the ambassador is speaking of by way of weak links, but it is clear that the Turkish government—as indeed any foreign government would do—is holding the Government of Canada responsible for all aspects of the enforcement of the law with respect to this assassination. And it is the Government of Canada which has the international responsibility and which suffers if there is a lack of coordination among police forces.

The second type of terrorism to which Canada is vulnerable is domestic terrorism. Here, as examples, I would mention the May, 1982 Direct Action bombing of the British Columbia Hydro sub-station on Vancouver Island, with damages of \$4.5 million.

In October, 1982, there was a Direct Action bombing of Litton Systems Canada Limited in Toronto, which caused \$5 million damage and injury to three policemen and four security guards. Direct Action threats and terrorist activities continue, with Montreal being the most recent area of concern.

There was also terrorism against other countries, using Canada as a transit route or base. Here, as examples, I might mention that the IRA has frequently used Canada as a pipeline for smuggling IRA people into the United States.

Another example is the aborted takeover of the Island of Dominica, which included Canadians and planning meetings in Canada.

A third example is that an unsuccessful plot to assassinate the President of the Republic of South Korea involved Canadian residents and the hiring of Toronto criminals.

I think that I should go on here also to mention, Mr. Chairman, that there are cases involving the protection of very important national visitors in which there have been problems of coordination of protection during their visit. I recall in particular one visit of a head of state to Canada with which I was closely involved during my tenure in a previous portfolio where we were embarrassed by the lack of apparent cooperation from a provincial government and where we had to exert very great pressure in order to bring about the result of satisfactory protection.

I mention these examples, not to alarm, but to indicate that there are, and have been, particularly in the last five years or

## [Traduction]

Il y a des chaînons faibles dans la longue enquête internationale sur l'assassinat d'un diplomate turc à Ottawa, survenu il y a exactement un an, selon l'envoyé de Turquie au Canada.

Ce qui suit semble être une citation directe du diplomate puisque, dans le journal, ces paroles sont entre guillemets:

«La G.R.C. et la Police d'Ottawa font tout ce qu'elles peuvent pour retracer les responsables, mais il existe malheureusement des chaînons faibles lorsqu'il s'agit de collaboration internationale», a ajouté M. Ozdemir Benler, d'un air déçu.

On ne voit pas très bien par là de quoi au juste parle l'Ambassadeur en faisant état de chaînons faibles, mais il est manifeste que le gouvernement de la Turquie—comme le ferait n'importe quel gouvernement étranger—tient le gouvernement du Canada responsable de tous les aspects de l'application de la loi au sujet de cet assassinat. Et c'est le gouvernement du Canada qui a la responsabilité internationale et qui reçoit les coups lorsqu'il y a manque de coordination entre les corps de police.

Le deuxième type de terrorisme auquel le Canada est exposé est le terrorisme interne. Mentionnons, à titre d'exemples, l'utilisation directe d'une bombe, en mai 1982, à la sous-station de l'île Vancouver de l'Hydro de Colombie-Britannique, où les dommages se sont établis à 4.5 millions de dollars.

En octobre 1982 une bombe a éclaté à Litton Systems Canada Limited à Toronto, causant 5 millions de dollars de dommages et blessant trois policiers et quatre gardes de sécurité. Les menaces d'action directe et les activités de terrorisme se continuent, Montréal constituant le secteur de préoccupation le plus récent.

Il y a eu aussi du terrorisme contre d'autres pays, le Canada servant alors de pays de passage ou de base. Mentionnons, à cet égard, que l'IRA a souvent utilisé le Canada comme pays de transit pour le passage clandestin des gens de l'IRA aux États-Unis.

Un autre exemple est constitué par la tentative échouée de prise du pouvoir à l'île de la Dominique, opération qui englobait des Canadiens et a comporté des réunions de planification au Canada.

Troisième exemple: une tentative échouée visant à assassiner le président de la République de la Corée du Sud comportait des résidents du Canada et les services de certains criminels de Toronto.

Je pense que je devrais aussi mentionner, monsieur le président, qu'il y a des cas comportant la protection de visiteurs très importants et qui ont été marqués par des problèmes de coordination et de protection. Je me souviens en particulier d'une visite d'un chef d'État au Canada dont je me suis occupé de près à titre de détenteur d'un portefeuille antérieur et qui nous a causé beaucoup d'embarras à cause de l'absence apparente de collaboration de la part d'un gouvernement provincial; nous avons alors dû exercer de très grandes pressions pour obtenir une protection satisfaisante.

Je mentionne ces exemples, non pas pour causer de l'inquiétude, mais pour indiquer qu'il y a et qu'il y a eu dans le passé,

[Text]

so, situations in this increasingly troubled world, practical situations, which very much need the kind of powers that are being requested here on behalf of the federal government.

With respect, Mr. Chairman, to the need for a primary role for the RCMP in the investigation and apprehension of the commission of offences relating to national security, it has to be remembered, too, that the RCMP is and has been for many years Canada's police representative in the community of nations. As Canada's agent on INTERPOL, the force is part of a police network comprising 134 nations. In addition, the RCMP maintains a foreign liaison presence attached to Canada's foreign missions in 32 countries around the world. The maintenance of effective relations with the security and police forces of other states obviously enhances Canada's ability to counter threats to its own security.

With respect to the role of provincial Attorneys Gen in relation to offences described in Part IV of the bill, it should be noted that nothing precludes provincial involvement in prosecutions for these offences, providing the federal Attorney General consents. It is anticipated that such consent would be forthcoming where the disclosure of available information necessary to proceed with the prosecution would not of itself constitute a threat to the security of Canada, or where it would not be anticipated that information of a sensitive nature would emerge during the course of the proceedings.

There wouldn't be much purpose at this point, I think, Mr. Chairman, in trying to imagine all the conditions and circumstances that would compel a federal Attorney Gen to exercise his or her discretion under the proposed act in this way. After all, the primary reason for creating statutory discretion is to permit the person who is expected to make the decision the leeway to act on the basis of circumstances as they present themselves. I can, however, state that it is not the intention of the government to use Part IV to limit the prosecutorial role of provincial Attorneys Gen beyond the extent necessary to serve national security interests or Canada's obligations towards internationally protected persons.

I am told, Mr. Chairman, by my officials that during your previous hearings the question has been raised about the practical administration of Part IV.

I should indicate that if Part IV becomes law, I would extend my full co-operation and assistance to my provincial colleagues in upholding that law, and I would expect the same in return.

I would also expect that differences would be promptly resolved through consultation. Though the ultimate legal authority for instituting or conducting prosecutions would rest with the Attorney General of Canada, I anticipate that provincial authorities could be provided with sufficient information to have them appreciate the requirement for federal prosecution in particular cases.

[Traduction]

notamment au cours des quelque cinq dernières années, des situations propres à notre monde de plus en plus troublé, des situations pratiques qui appellent nettement le genre de pouvoirs qui sont demandés ici au nom du gouvernement provincial.

Monsieur le président, en ce qui concerne la nécessité d'un rôle premier à jouer par la G.R.C. dans les enquêtes relatives aux infractions touchant la sécurité nationale et dans la crainte de leur perpétration, il faut se rappeler que la G.R.C. est, et cela depuis nombre d'années, le représentant policier du Canada dans la communauté des nations. A titre d'agent du Canada au sein d'Interpol, la Gendarmerie fait partie d'un réseau policier comprenant cent trente-quatre pays. De plus, la G.R.C. entretient un service de liaison étrangère attaché aux missions canadiennes à l'étranger dans trente-deux pays du monde. Entretenir des relations utiles avec les services de police et de sécurité d'autres États rehausse de toute évidence l'aptitude du Canada à contrer les menaces envers sa propre sécurité.

Quant au rôle des procureurs généraux des provinces à l'égard des infractions mentionnées à la Partie IV du projet de loi, il y a lieu de noter que rien n'empêche les provinces d'exercer les poursuites pour ces infractions, pourvu que le Procureur général fédéral y consente. Il est à prévoir que ce consentement sera donné dans les cas où la communication de l'information qu'on possède et qui est nécessaire pour procéder ne constitue pas en elle-même une menace envers la sécurité du Canada dans les cas où l'on ne prévoit pas que des renseignements de caractère délicat verront le jour durant le déroulement des poursuites.

Il ne servirait pas à grand-chose ici, Monsieur le Président, de tenter d'imaginer toutes les conditions et circonstances qui obligeraient le Procureur général fédéral à exercer ainsi son pouvoir discrétionnaire en vertu de la loi proposée. Après tout, la raison première d'inscrire le pouvoir discrétionnaire dans la Loi, c'est d'accorder à la personne qui doit prendre la décision la latitude voulue pour agir selon les circonstances comme elles se présentent. Je puis toutefois affirmer que le gouvernement n'a pas l'intention d'utiliser la partie IV afin de restreindre le rôle des procureurs généraux des provinces dans les poursuites plus que ce qu'il faut pour servir les intérêts de la sécurité nationale et les obligations du Canada envers les personnes jouissant d'une protection internationale.

M. le Président, mes collaborateurs me disent que, au cours de vos audiences précédentes, on a soulevé la question de l'administration pratique de la Partie IV.

Sachez bien que, si la Partie IV devient loi, j'accorderai ma collaboration et mon aide entières à mes collègues provinciaux dans l'application de cette loi, et j'en attendrai autant en retour.

Je prévois également que les divergences de vues trouveraient un règlement rapide dans la consultation. Bien que le pouvoir juridique ultime d'intenter ou de mener des poursuites appartienne au Procureur général du Canada, je pense bien que les autorités provinciales pourraient se voir communiquer des renseignements suffisants pour comprendre la nécessité de poursuites fédérales dans des affaires particulières.



*[Text]*

I would not foresee the need for any form of judicial superintendence over the administration of the Security Offences Act. Similarly, the bill explicitly recognizes the need for provincial and municipal police forces to be involved in law enforcement operations dealing with national security and the protection of internationally protected persons. While the bill establishes the authority of the RCMP to assume the primary responsibility in leading and coordinating these operations, it also recognizes that mutually satisfactory arrangements concerning provincial and municipal police forces will be necessary to fully serve the purposes of this legislation.

Mr. Chairman, these are the comments I wish to make at this time. I would be pleased to expand upon them at your request or to discuss any other aspect of Bill C-157 which pertains to the federal Attorney Gen's responsibilities.

I might indicate, Mr. Chairman, that it would seem to me that the parts of the bill that most clearly concern the federal Attorney General are Part IV, to which I have principally directed my remarks, and possibly clause 21, and perhaps there will be other aspects of the bill which the committee and I can agree as involving the role of the federal Attorney General. I do not regard it as my function to give legal advice to the committee on the interpretation of the legislation. My role is to give my views in that respect to the government.

I can tell the committee that I certainly have no condemnation to make of any part of the bill in terms of legal principles. Quite the contrary. The interpretation of the bill has been given to you by the minister responsible, and I do not believe it would be appropriate for me to give supporting interpretations of the provisions of the bill which do not directly concern the federal Attorney General.

I would just say in conclusion, primarily with respect to those portions of the bill that concern the federal Attorney General and to repeat what I understand the Solicitor General has said, we do not have closed minds on the various solutions which are found here. We think the ones that are proposed are consistent with good legislation, consistent with the Charter, and consistent with good policy. They are not in every case the only possible solution, and we are open to the kind of report that this committee may make, or even of course to any suggestions which you may make during the course of our dialogue today. We look forward to any recommendations which you may have to make which may give assistance to the government.

**The Chairman:** Thank you, Minister. Before calling on Senator Flynn to lead off, may I, with a great deal of trepidation, raise with honourable senators the possible danger that in our proceedings, as we become more familiar with the bill, we might fall into the habit of being somewhat more disputatious with one another and more anxious to put words into the mouths of witnesses than perhaps we ought.

*[Traduction]*

Je ne vois pas que puisse se faire sentir le besoin d'aucune forme de surveillance judiciaire de l'administration de la Loi sur les infractions en matière de sécurité. De même, le projet de loi reconnaît expressément la nécessité que les polices provinciales et municipales participent aux opérations d'application de la loi ayant trait à la sécurité nationale et à la protection des personnes jouissant d'une protection internationale. Si le projet de loi confie à la G.R.C. la responsabilité première de diriger et de coordonner ces opérations, il reconnaît aussi que des ententes mutuellement satisfaisantes avec les polices provinciales et municipales s'imposeront pour servir pleinement les fins de la loi.

Ce sont là, Monsieur le Président, les commentaires que je désire formuler à l'heure actuelle. Bien entendu, je me ferai un plaisir d'apporter des précisions à votre demande et de traiter tout autre aspect du projet de loi C-157 qui concerne les responsabilités du Procureur général fédéral.

Monsieur le président, je pense que les parties du projet de loi qui intéressent le plus manifestement le Procureur général fédéral sont la Partie IV, sur laquelle j'ai fait porter l'essentiel de mes observations et peut-être aussi l'article 21. Il y a peut-être aussi d'autres aspects du projet de loi sur lesquels votre comité et moi pouvons nous entendre pour dire qu'il comporte le rôle du Procureur général fédéral. Je ne considère pas qu'il soit dans mes fonctions de donner des conseils juridiques au comité sur l'interprétation du projet de loi. Mon rôle est de communiquer mes opinions à ce sujet au gouvernement.

Je puis dire au comité que je ne condamne certes aucune partie du projet de loi sur le plan des principes juridiques. Tout au contraire. L'interprétation du projet de loi vous a été communiquée par le ministre responsable et il ne conviendrait pas, je pense, que je vous communique des interprétations, fussent-elles de confirmation, au sujet des dispositions du projet de loi qui n'intéressent pas directement le Procureur général fédéral.

Je dirai simplement pour conclure, d'abord au sujet des parties du projet de loi qui intéressent le Procureur général fédéral et pour répéter ce que, je crois, vous a dit le Solliciteur général, que nous garderons l'esprit ouvert au sujet des diverses solutions qui auront été trouvées ici. Je pense à celles qui seront proposées et qui seront conformes à l'exigence de qualité des projets de loi, conformes à la Charte et conformes aux bonnes politiques. Ce ne sont pas dans tous les cas les seules solutions possibles et nous gardons l'esprit ouvert au sujet du genre de rapport que pourra faire votre comité ou même, bien sûr, au sujet de toute suggestion que vous pourrez faire au cours de notre dialogue d'aujourd'hui. Nous nous réjouissons d'avance de toute recommandation que vous pourrez faire et qui pourrait fournir une aide au gouvernement.

**Le président:** Merci, monsieur le Ministre. Avant de demander au sénateur Flynn de commencer la ronde des questions, j'aimerais, quoique avec beaucoup de nervosité, signaler aux honorables sénateurs le danger que, connaissant de mieux en mieux le projet de loi, nous prenions l'habitude de discuter un peu plus entre nous et de pousser un peu plus que nous le devrions le sens des paroles des témoins.

[Text]

I am very happy that this has so far all been in an extraordinary sense of good humour and camaraderie—which I very much encourage and welcome; but I think that the net effect is, nonetheless, unhelpful to the committee's proceedings.

I am not pointing a finger at anybody. I am probably the worst offender. But I would urge honourable senators to refrain from unnecessary disputation with one another and to join together to get the most out of the witnesses while we have them before us.

**Senator Flynn:** When a member of the committee makes assertions, behaves as a witness, it is very difficult for other members not to intervene.

**Senator Godfrey:** If I may make a suggestion, if we went back to the ordinary rules of procedure and did not speak until recognized by the Chairman, that would go a long way toward stopping what you are referring to, the back-and-forth among ourselves—although there has to be a certain amount of give and take.

**Senator Flynn:** The Chairman has the responsibility to maintain order. He can intervene when he thinks one of us becomes an offender of the rules that he has laid down.

**Senator Godfrey:** I think we should make more of an effort to wait until we are recognized by the Chair.

**The Chairman:** Senator Flynn.

**Senator Flynn:** Thank you, Mr. Chairman—you are not calling me to order, but inviting me to question?

**The Chairman:** Yes.

**Senator Godfrey:** As a matter of procedure, we should announce, too, who will be the lead questioner. I presume Senator Flynn is the lead questioner this afternoon.

**Senator Flynn:** That is another question.

**Senator Godfrey:** I think that would be helpful.

**The Chairman:** Senator Flynn.

**Senator Flynn:** As a preliminary question to the minister, Mr. Chairman, I would ask him to define the areas on which he accepts to be questioned. He has mentioned that his responsibility is specifically with Part IV of the bill and possibly clause 21.

Does he consider that he should not be invited to comment on other areas: for instance, the extent of the mandate of the agency? Would he rather defer that to his colleague the Solicitor General?

**Hon. Mr. MacGuigan:** That would be an example, Mr. Chairman, of the kind of question that I would decline, since it is not under my jurisdiction. I am quite prepared to hear any questions that honourable senators may want to ask and decline subsequently. We do not necessarily have to fix the boundaries in advance.

[Traduction]

Je me réjouis beaucoup que cela se soit fait jusqu'à présent dans un sentiment extraordinaire de bonne humeur et de camaraderie—que j'encourage et dont je me félicite beaucoup; mais je pense que le résultat d'ensemble de cette façon de faire pourrait néanmoins nuire aux travaux du comité.

Je n'accuse personne. Je suis peut-être moi-même un des plus grands coupables. Mais je demande aux honorables sénateurs de s'abstenir des disputes inutiles les uns avec les autres et de s'unir pour que nous obtenions le maximum des témoins pendant qu'ils sont devant nous.

**Le sénateur Flynn:** Lorsqu'un membre du comité fait des affirmations et se conduit comme un témoin, il est très difficile que les autres n'interviennent pas.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais faire une suggestion. Si nous revenions aux règles de procédure ordinaires et que nous nous abstenions de parler avant d'y avoir été invités par le président, cela pourrait contribuer beaucoup à mettre fin à ce dont vous parlez, à ces dialogues entre nous, mais il faut des concessions de la part de tous.

**Le sénateur Flynn:** C'est le président qui a la responsabilité de maintenir l'ordre. Il peut intervenir lorsqu'il pense que l'un de nous viole les règles qu'il a formulées.

**Le sénateur Godfrey:** Je pense que nous devrions nous efforcer davantage d'attendre que le président nous invite à parler.

**Le président:** Sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** Merci, monsieur le président—vous ne me rappelez pas à l'ordre, mais vous m'invitez à poser des questions?

**Le président:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Question de procédure: nous devrions annoncer également quel est l'interrogateur principal. Je suppose que c'est le sénateur Flynn qui est l'interrogateur principal cet après-midi.

**Le sénateur Flynn:** C'est là une autre question.

**Le sénateur Godfrey:** Je pense que cela serait utile.

**Le président:** Sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** A titre de question préliminaire au ministre, monsieur le président, j'aimerais lui demander de définir les domaines au sujet desquels il accepte d'être interrogé. Il a mentionné que sa responsabilité porte précisément sur la Partie IV du projet de loi et peut-être aussi sur l'article 21.

Considère-t-il qu'il devrait être invité à présenter des commentaires sur d'autres domaines: par exemple, l'étendue du mandat de l'agence? Préférerait-il abandonner cela à son collègue, le Solliciteur général?

**L'honorable M. MacGuigan:** Cela serait un exemple, monsieur le président, du genre de question à quoi je déclinerais de répondre, puisque cela n'est pas de mon ressort. Je suis tout à fait disposé à entendre les questions que les honorables sénateurs pourront vouloir me poser et à refuser de répondre par la suite. Nous ne devons pas nécessairement fixer les limites d'avance.



[Text]

**Senator Flynn:** We have discussed the minister's responsibility and accountability, and I would say that apart from Part IV and possibly clause 21, the accountability is that of the Solicitor General, and for that reason you would rather not reply to questions in those areas.

**Hon. Mr. MacGuigan:** That is right.

**Senator Flynn:** That being so, I shall limit my questions to Part IV and clause 21. As has become the custom, once I have completed my questions in one subject area, other honourable senators can then intervene with supplementaries.

Part IV provides a rather complicated principle in that the Attorney Gen has to give his consent to charges being laid in the cases described in clause 52; on the other hand, in clause 54—and even in the French version of clause 53—it is provided that if he does not intervene, or if he subsequently consents, the provincial Attorney General may proceed.

What if there is a difference of opinion? If, for example, the provincial Attorney General does not consider the case as one where clause 52(a) and (b) come into play and the Attorney General of Canada takes the position that it does require his consent, who is going to resolve the dispute? How do you see the resolution of that conflict?

**Hon. Mr. MacGuigan:** The decision in the first instance would be made by the Attorney General of Canada. That is what clause 53 provides. It states:

Proceedings in respect of an offence . . . shall, unless the Attorney General of Canada consents to the proceedings being conducted by the Attorney Gen of the province . . . be conducted by or on behalf of the Government of Canada by the Attorney General of Canada—

So, it is a decision for the Attorney General of Canada to make.

**Senator Flynn:** There is no discretion mentioned in this as far as the Attorney General of Canada is concerned. It is not "if in the opinion of the Attorney General" this is a case coming under the definitions provided in (a) and (b). There is no discretion afforded the Attorney General of Canada.

If a provincial Attorney General lays a charge of murder against an individual and you feel that clause 52(b) applies and you intervene and the provincial Attorney General disagrees that 52(b) should apply, who is going to resolve the dispute?

**Hon. Mr. MacGuigan:** The assumption is that a matter of that kind might be raised by the accused, in which case it is decided by the court. It could be a reason for a mistrial, if the proceedings were brought by the wrong government. Assuming, for instance, that a murder charge was laid by a province, the Attorney General of Canada, if he considers it to be a case where the offence arose out of conduct "constituting a threat to the security of Canada" within the meaning of this bill could either refuse his consent and seek to impose a stay on the proceedings, or he could validate by issuing a subsequent

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Nous avons discuté de la responsabilité et de l'imputabilité du ministre et je dirais que, sauf la Partie IV et peut-être aussi l'article 21, l'imputabilité est celle du Solliciteur général et c'est pourquoi vous préféreriez ne pas répondre aux questions qui portent sur ces domaines.

**L'honorable M. MacGuigan:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** Cela étant, je limiterai mes questions à la Partie IV et à l'article 21. Comme c'est devenu la coutume, après que j'aurai terminé mes questions dans un domaine, les autres honorables sénateurs pourront intervenir par des questions supplémentaires.

La Partie IV présente un principe assez compliqué, c'est-à-dire que le Procureur général doit donner son consentement pour que des accusations soient portées dans les cas décrits dans l'article 52; par contre, dans l'article 54—et même dans la version française de l'article 53—il est prévu que, s'il n'intervient pas, ou s'il donne son consentement par la suite, le Procureur général provincial peut procéder.

Qu'arrive-t-il s'il y a divergence d'opinions? Si, par exemple, le Procureur général provincial ne considère pas la cause comme relevant de l'article 52(a) et (b) et que le Procureur général du Canada a pour point de vue que l'affaire exige effectivement son consentement, qui va régler le différend? Comment voyez-vous le règlement de ce conflit?

**L'honorable M. MacGuigan:** La décision, dans le premier cas, serait prise par le Procureur général du Canada. C'est ce que prévoit l'article 53, selon lequel:

Les poursuites pour une infraction . . . sont exercées par le gouvernement du Canada ou, en son nom, le Procureur général du Canada . . . à moins qu'il (le Procureur général du Canada) ne consente à ce que les poursuites soient exercées par le Procureur général de la province . . .

La décision appartient donc au Procureur général du Canada.

**Le sénateur Flynn:** Il ne s'agit pas d'un pouvoir discrétionnaire du Procureur général du Canada. On ne dit pas «si, de l'avis du Procureur général» c'est un cas qui relève des définitions fournies à (a) et (b). Aucun pouvoir discrétionnaire n'est accordé au Procureur général du Canada.

Si un procureur général provincial accuse un particulier de meurtre, et que, selon vous, c'est un cas où s'applique l'article 52(b), si vous intervenez et que le Procureur général provincial est d'avis que l'article 52(b) ne s'applique pas, qui va régler le différend?

**L'honorable M. MacGuigan:** On suppose qu'une question de ce genre pourra être soulevée par l'accusé, auquel cas la décision est prise par le tribunal. Cela pourrait être la raison d'un vice de procédure dans un procès, si la poursuite était intentée par le mauvais gouvernement. Si l'on suppose, par exemple, qu'une accusation de meurtre a été faite par une province, le Procureur général du Canada, s'il considère qu'il s'agit d'un cas où l'infraction découle d'activités «constituant des menaces envers la sécurité du Canada» au sens du projet de loi, pourrait ou bien refuser son consentement et chercher à

[Text]

authorization to the Attorney General of the province to proceed.

I suppose what he would do would depend very much on the facts of the case.

No Attorney General, including the Attorney General of Canada, would lightly want to halt a proceeding which had already gone a considerable distance, unless the matter were very grave indeed. But it would be for the Attorney General of Canada in the first instance to make the decision, subject to control by the court if it turns out that he made the wrong decision.

With respect to the concept of internationally protected persons, there isn't likely to be disagreement as that is fairly carefully defined. I suppose any disagreement would more likely arise out of paragraph (a) of clause 52 as the words there are more general.

**Senator Flynn:** If you think that this authority with the Attorney General of Canada is important, and to avoid any dispute—and possibly long disputes—as to your jurisdiction, why not provide in the legislation that it is the federal Attorney General who is the one to decide?

**Hon. Mr. MacGuigan:** You are asking us to assert even more power than we would wish. We do under this have the right to decide. I do not think I would want to be put in the position of saying that no such decision shall be reviewable by a court at the instigation of an accused.

**Senator Flynn:** You could have a long battle over whether the alleged offence arises out of conduct constituting a threat to the security of Canada. In any event, I do not see how a judge will be in a position to resolve such a dispute easily. What if the judge decides in favour of the Attorney General of the province proceeding?

**Hon. Mr. MacGuigan:** We have to abide by the law, the same as everyone else.

**Senator Flynn:** You may have to go to the Supreme Court. If it is important, I suggest to you that the law should assert your authority in a more precise way.

**Hon. Mr. MacGuigan:** With respect, Senator Flynn, it does clearly assert my authority. What it does not do is remove the possibility of judicial review—and frankly I am very glad that it doesn't. I would be very reluctant to come before you and say that this would be a non-reviewable decision that the Attorney General would make.

**Senator Flynn:** It is an administrative decision, and that is why I am not too worried about the legislation asserting your authority. It is administrative. In these cases you say you are the one to authorize prosecution and not the Attorney General of a province. That is administrative in itself. I think we should avoid any conflict of opinion.

[Traduction]

imposer un sursis aux poursuites ou bien valider celles-ci en autorisant par la suite le Procureur général de la province à procéder.

J'imagine que sa décision dépendrait beaucoup de la situation.

Aucun procureur général, y compris le Procureur général du Canada, n'entreprendrait à la légère d'imposer un sursis à des poursuites qui seraient déjà passablement avancées, à moins que l'affaire ne soit effectivement très grave. Mais il appartiendrait au Procureur général du Canada en première instance de prendre cette décision, sous réserve d'un contrôle exercé par le tribunal s'il se trouvait qu'il ait pris la mauvaise décision.

Au sujet du concept des personnes jouissant d'une protection internationale, je ne crois pas qu'il y ait désaccord puisque ce concept a été défini avec un soin particulier. J'imagine qu'un désaccord surgirait plus vraisemblablement de l'alinéa (a) de l'article 52, dont le libellé est plus général.

**Le sénateur Flynn:** Si vous croyez que ce pouvoir du Procureur général du Canada est important, et pour éviter tout différend—les différends pouvant être longs—quant à votre juridiction, pourquoi ne pas préciser dans le projet de loi que c'est le Procureur général fédéral qui doit trancher?

**L'honorable M. MacGuigan:** Vous nous demandez d'assumer encore plus de pouvoirs que nous n'en désirons. En vertu du libellé actuel, nous possédons effectivement le droit de décision. Je ne pense pas que j'aimerais être poussé à dire qu'aucune décision de ce genre ne pourra être examinée par un tribunal à l'instigation d'un accusé.

**Le sénateur Flynn:** Vous pourriez devoir livrer un long combat quant à savoir si l'infraction présumée découle d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada. Quoi qu'il en soit, je ne pense pas qu'un juge serait en mesure de régler facilement un tel différend. Qu'arrive-t-il si le juge décide que le Procureur général de la province peut aller de l'avant?

**L'honorable M. MacGuigan:** Nous devons respecter la loi, comme n'importe qui.

**Le sénateur Flynn:** Vous pourriez devoir vous rendre à la Cour suprême. Si cela est important, il me semble que la Loi devrait affirmer votre autorité d'une manière plus précise.

**L'honorable M. MacGuigan:** Sauf votre respect, monsieur le sénateur Flynn, elle affirme clairement mon autorité. Ce qu'elle ne fait pas, c'est de faire disparaître la possibilité d'un examen judiciaire—et, en toute franchise, je suis très content qu'il en soit ainsi. J'hésiterais fort à venir vous dire qu'il s'agirait là d'une décision sans appel que ferait le Procureur général.

**Le sénateur Flynn:** C'est une décision administrative et c'est pourquoi cela ne m'inquiète pas trop que le texte législatif affirme votre autorité. Cela est d'ordre administratif. Dans ces cas-là, vous dites que c'est vous qui autorisez les poursuites et non le Procureur général d'une province. C'est quelque chose d'administratif. Je crois que nous devrions éviter tout conflit d'opinion.



[Text]

**Hon. Mr. MacGuigan:** There may be one case out of ten thousand where that problem will occur. I do not believe, Mr. Chairman, that there will be any foot race to the courthouse steps to see which Attorney Gen is going to be the first to bring an action.

Under the Criminal Code, where proceedings have not already been instituted by the Government of Canada, provincial Attorneys Gen have concurrent authority with the Attorney General of Canada to launch proceedings or offences other than Criminal Code offences.

In Québec and New Brunswick, the provincial Attorneys Gen do sometimes prosecute offences under the Narcotics Control Act when those offences have been investigated by the local police force.

So, we have worked before in situations which are somewhat parallel. The present situation, though, is not one that gives absolute control to the federal Attorney General, as this does legislatively. So, I think the protections are even greater under this proposal.

As my main presentation indicated, it will require rare and compelling circumstances where the considerations relating to the security of Canada require the proceedings to be conducted by the Attorney General of Canada. Rare and compelling circumstances would be the situation in which the Attorney General of Canada would decide to exercise his discretion in favour of bringing the action through his office rather than through that of a provincial Attorney General.

I think that the facts of a particular case, together with some commonsense on both sides, will dictate when the Attorney General of Canada will conduct the proceedings. In most cases, the provincial Attorneys Gen will continue their important role in prosecuting offences under the Criminal Code.

**Senator Buckwold:** Is it likely that there will be situations when provincial Attorneys Gen do not want to prosecute or start proceedings for an offence under the law when you think you should?

**Senator Flynn:** This is a problem that exists today. There are already disputes between the two levels of government in this respect. If the minister is not worried about another dispute, although it may be rare, I do not see any difficulty. As things stand now, the federal Attorney General cannot force the provincial Attorneys Gen to prosecute when they do not want to—or he does not, anyway.

**Senator Buckwold:** Can the federal Attorney General then institute the prosecution?

**Hon. Mr. MacGuigan:** Yes.

**Senator Buckwold:** And that will continue?

[Traduction]

**L'honorable M. MacGuigan:** Il pourrait y avoir un cas sur dix mille où ce problème va se présenter. Je ne crois pas, monsieur le président, qu'il se produise une course vers les tribunaux pour qu'on détermine quel Procureur général va être le premier à intenter une poursuite.

En vertu du Code criminel, lorsque les poursuites n'ont pas déjà été intentées par le gouvernement du Canada, les procureurs généraux des provinces ont avec le Procureur général du Canada le pouvoir concurrent d'intenter des poursuites à l'égard des infractions autres que celles qui relèvent du Code criminel.

Au Québec et au Nouveau-Brunswick, les procureurs généraux provinciaux intentent parfois des poursuites à l'égard des infractions qui relèvent de la Loi sur les stupéfiants lorsque ces infractions ont fait l'objet d'enquêtes de la part des corps policiers locaux.

Nous avons donc déjà travaillé dans des situations qui sont quelque peu parallèles. La situation présente n'est toutefois pas de celles qui donnent un contrôle absolu au Procureur général fédéral, à l'encontre de ce que fait celle-ci sur le plan législatif. Je pense donc que les protections sont encore plus grandes en vertu de cette proposition.

Comme je l'ai dit dans la présentation principale, il faudra des circonstances rares et contraignantes pour que les facteurs intéressant la sécurité du Canada exigent que les procédures soient intentées par le Procureur général du Canada. Des circonstances rares et contraignantes seraient constituées par une situation où le Procureur général du Canada déciderait d'exercer sa discrétion pour que la poursuite soit intentée par son bureau plutôt que par celui d'un Procureur général provincial.

Je pense que les données d'un cas particulier, ajoutées à une certaine mesure de bon sens de part et d'autre vont déterminer les cas où c'est le Procureur général du Canada qui devra diriger les procédures. Dans la plupart des cas, les procureurs généraux provinciaux continueront de jouer leur rôle important d'intenter des poursuites à l'égard des infractions qui relèvent du Code criminel.

**Le sénateur Buckwold:** Est-il susceptible de se présenter des situations où les procureurs généraux provinciaux ne voudront pas intenter de poursuite ni commencer de procédure à l'égard d'une infraction contre la loi alors que, selon vous, cela devrait se faire?

**Le sénateur Flynn:** C'est là un problème qui existe aujourd'hui. Il y a déjà des différends entre les deux niveaux de gouvernement à cet égard. Si le ministre n'est pas inquiet au sujet d'un autre différend, bien que cela puisse être rare, je ne vois aucune difficulté. Selon la législation actuelle, le Procureur général fédéral ne peut pas forcer les procureurs généraux provinciaux à intenter des poursuites lorsqu'ils ne veulent pas le faire—ou du moins, il ne le fait pas.

**Le sénateur Buckwold:** Le Procureur général fédéral peut-il alors intenter la poursuite?

**L'honorable M. MacGuigan:** Oui.

**Le sénateur Buckwold:** Continuera-t-il d'en être ainsi?

[Text]

**Hon. Mr. MacGuigan:** Yes.

**Senator Flynn:** But you do not do it.

**Senator Buckwold:** There could be circumstances, for example, in a province—and I will not mention the province; you all know which one it would be—in which certain activities that might even be supported by the government in office—

**Senator Flynn:** You mean Saskatchewan?

**Senator Buckwold:** Well, I didn't mention any names—

—would be of concern to the federal Attorney General. I presume in that case you would move ahead.

**Hon. Mr. MacGuigan:** Yes. Under the present law, of course, the Attorney Gen of Canada cannot second-guess the provincial Attorneys Gen, whereas under this legislation, if they were not prepared to proceed with a prosecution in a matter that fell under this bill and the Attorney General of Canada felt there ought to be a prosecution, obviously he would bring it.

**Senator Buckwold:** That is correct.

**Senator Flynn:** But it has not been resolved entirely.

**The Chairman:** Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** It does not necessarily come under Part IV, but if it is an ordinary criminal offence, such as barn-burning by an employee—we use that as a term of art in this committee—there is still some doubt as to whether the Attorney General of Canada could prosecute under the Criminal Code, although the federal government has always maintained it has the right.

**Hon. Mr. MacGuigan:** One could discuss such questions either constitutionally or in terms of statutory authority. Discussing it for the moment in terms of statutory authority, it is certainly my view that this legislation does not give the Attorney General of Canada the right to prosecute members of the national security service for acts of that kind. Those are acts that would be prosecuted, if at all, by the provincial Attorneys Gen.

**Senator Godfrey:** Doesn't 2(b), which deals with protected persons, actually apply to crimes committed outside Canada? As long as the perpetrator is in Canada, there is a section in the Criminal Code which, in effect, says that you can try him in Canada, even though the offence might have been committed in Uganda. These involve crimes committed outside the country which can be prosecuted in Canada—

**Senator Flynn:** Or within the country.

**Senator Godfrey:** ... under the amendment to the Criminal Code of October 27, 1982.

So, it would not have been committed in any province. In other words, they cannot flee to Canada and hope that there is

[Traduction]

**L'honorable M. MacGuigan:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** Mais vous ne le faites pas.

**Le sénateur Buckwold:** Il pourrait y avoir des circonstances, par exemple, dans une province—et je ne mentionnerai pas la province; vous savez tous quelle est celle à laquelle je fais allusion—où certaines activités qui pourraient être appuyées par le gouvernement au pouvoir—

**Le sénateur Flynn:** Vous voulez dire la Saskatchewan?

**Le sénateur Buckwold:** Je n'en ai nommée aucune—

—pourraient inquiéter le Procureur général fédéral. Je suppose que, dans un tel cas, vous iriez de l'avant.

**L'honorable M. MacGuigan:** Oui. En vertu de la loi actuelle, évidemment, le Procureur général du Canada ne peut pas deviner ce que feront les procureurs généraux des provinces, mais, en vertu du projet de loi, si ceux-ci ne sont pas disposés à intenter une poursuite au sujet d'une question qui relève de ce projet de loi et que le Procureur général du Canada juge qu'il devrait y avoir poursuite, c'est lui, manifestement, qui l'intenterait.

**Le sénateur Buckwold:** C'est exact.

**Le sénateur Flynn:** mais la question n'a pas été réglée entièrement.

**Le président:** Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Ma question ne relève pas nécessairement de la Partie IV, mais s'il s'agit d'un acte criminel ordinaire, par exemple le crime d'incendie d'une grange par un employé—c'est là une expression technique que nous aimons utiliser dans notre comité—on peut encore douter que le Procureur général du Canada puisse intenter une poursuite en vertu du Code criminel, bien que le gouvernement fédéral ait toujours maintenu qu'il possède ce droit.

**Hon. M. MacGuigan:** On pourrait discuter de ces questions soit sur le plan constitutionnel, soit en ce qui concerne les pouvoirs statutaires. Si nous nous en tenons pour l'instant au plan des pouvoirs statutaires, je suis certes d'avis que ce projet de loi n'accorde pas au Procureur général du Canada le droit d'intenter les poursuites contre les membres du service de sécurité nationale à l'égard d'actes de ce genre. Ce sont là des actes qui feraient l'objet de poursuites, le cas échéant, de la part des procureurs généraux des provinces.

**Le sénateur Godfrey:** La disposition 2(b), qui traite des personnes jouissant d'une protection internationale, ne s'applique-t-elle pas effectivement aux crimes commis à l'extérieur du Canada. Du moment que l'auteur du crime se trouve au Canada, il existe un article du Code criminel qui a pour effet que vous pouvez lui faire subir un procès au Canada, bien que l'infraction ait pu être commise en Ouganda. Il s'agit des crimes commis à l'extérieur du pays qui peuvent faire l'objet d'une poursuite au Canada—

**Le sénateur Flynn:** Ou dans le pays.

**Le sénateur Godfrey:** ... en vertu de l'amendement apporté au Code criminel le 27 octobre 1982.

Ainsi, l'infraction n'aurait été commise dans aucune province. En d'autres termes, ces personnes ne peuvent pas s'en-



[Text]

no extradition treaty. They can be prosecuted right in Canada for a crime committed in Uganda against a Head of State.

**Hon. Mr. MacGuigan:** The definition of "internationally protected person" is clearly set out in the Code.

**Senator Godfrey:** Subsection 3(1) of the Code was repealed. Chapter 125 of 29-30-31, *The Canada Gazette, Part III, Elizabeth II* reads:

—everyone who, outside Canada, commits an act or omission against the person of an internationally protected person referred to in—

And it lists a series of sections. Then it says:

—shall be deemed to commit that act or omission in Canada.

**The Chairman:** Would that be in any way related to breaking into a diplomatic residence, which is, in legal terms, outside Canada?

**Senator Godfrey:** I don't think so. I think it has more to do with a protocol of the United Nations.

**Hon. Mr. MacGuigan:** An internationally protected person is defined in section 2 of the Criminal Code, and in section 6 there is the further provision that if a Canadian citizen, or someone who is present in Canada, commits an act, even outside Canada, against the person of an internationally protected person or against certain property, he would be deemed to have committed it within Canada.

**Senator Godfrey:** That is another reason that the authority rests with the Attorney General of Canada.

**Hon. Mr. MacGuigan:** Yes. While we are talking about internationally protected persons, I think it is important to note that when we are dealing with a diplomat who is already in Canada, as opposed to a visiting person—because I think there has been some confusion over this in some of the committee hearings—it is not any offence committed against that diplomat that would be subject to jurisdiction as an offence against an internationally protected person.

An ordinary break and enter, for instance, that did not have any security aspect would be prosecuted by the provincial Attorney General, even if it was on diplomatic premises.

The fact that an act is committed against an internationally protected person does not mean that it automatically comes under the jurisdiction of the federal Attorney General.

**The Chairman:** How do you tell the intent of the act before the investigation has begun?

**Hon. Mr. MacGuigan:** You may not be able to tell it before the investigation has begun. The charge could be laid after the investigation had begun, and I should think, in a case of that kind, that that would be a case where the Attorney General of

[Traduction]

fuir au Canada en espérant qu'il n'y a pas de traité d'extradition. Elles peuvent être poursuivies au Canada à l'égard d'un crime commis en Ouganda contre un chef d'État.

**L'honorable M. MacGuigan:** La définition d'une «personne jouissant d'une protection internationale» est clairement formulée dans le Code.

**Le sénateur Godfrey:** Le sous-article 3(1) du Code a été abrogé. Dans le Chapitre 125 de 29-30-31 de la *Gazette du Canada, Partie III, Elizabeth II*, on peut lire:

—quiconque, hors du Canada, commet une action ou omission contre une personne jouissant d'une protection internationale au sens de—

suit une liste d'articles. Et le texte continue:

—est réputé avoir commis cette action ou omission au Canada.

**Le président:** Cela serait-il de quelque manière lié à un crime par effraction contre une résidence diplomatique qui, au point de vue juridique, est située hors du Canada?

**Le sénateur Godfrey:** Je ne crois pas. Je pense qu'il s'agit plutôt d'un protocole des Nations Unies.

**L'honorable M. MacGuigan:** Une personne jouissant d'une protection internationale est définie à l'article 2 du Code criminel et, à l'article 6, il y a une autre disposition selon laquelle, si un citoyen canadien, ou quelqu'un qui est présent au Canada, commet un acte, même hors du Canada, contre une personne jouissant d'une protection internationale ou contre certains biens, il est réputé avoir commis cette action au Canada.

**Le sénateur Godfrey:** C'est là une autre raison pour laquelle l'autorité doit appartenir au Procureur général du Canada.

**L'honorable M. MacGuigan:** Oui. Puisque nous parlons des personnes jouissant d'une protection internationale, je pense qu'il est important de noter que, lorsqu'il est question d'un diplomate qui se trouve déjà au Canada, par opposition à une personne en visite—car je crois qu'il y a eu une certaine confusion à ce sujet au cours de certaines audiences du comité—ce n'est pas n'importe quelle infraction commise contre ces diplomates qui relèverait de la même juridiction qu'une infraction commise contre une personne jouissant d'une protection internationale.

Par exemple, une introduction par effraction ordinaire ne comportant aucun aspect intéressant la sécurité ferait l'objet d'une poursuite de la part du Procureur général provincial, tout en ayant été commise dans des locaux diplomatiques.

Le fait qu'une action a été commise contre une personne jouissant d'une protection internationale n'a pas pour conséquence nécessaire que cette action relève de la juridiction du Procureur général fédéral.

**Le président:** Comment connaître l'esprit de la loi avant que l'enquête n'ait commencé?

**L'honorable M. MacGuigan:** Il est possible qu'on ne puisse pas le connaître avant que l'enquête n'ait débuté. Et je pense au premier abord, que dans un cas de ce genre, il s'agirait d'un

[Text]

Canada would be *prima facie* likely to leave the matter in the hands of the provincial authority.

**The Chairman:** Senator Nurgitz.

**Senator Nurgitz:** I am fearful that I may be belabouring the point, but I am not sure I understand how the mechanism works which would declare the type of offence contemplated by clause 52(a) to be one in which both the authority of the federal Attorney General would come into play and, more important, clause 55, whereby the national police force is to be the investigative body.

If you think it is going to work as simply as you say, Mr. Minister, the offence had better not happen in New Brunswick.

The Attorney General of New Brunswick, who was before us yesterday, clearly indicated that if that happened in his jurisdiction, the local police force would be the investigating body and he would exercise his jurisdiction as the Attorney General of that province.

**Hon. Mr. MacGuigan:** I did not hear the honourable Attorney General of New Brunswick yesterday, but one could read his remarks to mean that he thought the only interest to be protected was the local interest and not the national interest. I would very much doubt that that was what he meant.

Just as we have been able to co-operate with past Attorneys Gen of New Brunswick, the likelihood is that we will be able to co-operate with the present one, as we have in fact, and with future Attorneys Gen of that province.

In fact, that is one of the two provinces in which provincial prosecutions are brought under the narcotics legislation, which is a power that can also be exercised by the federal government. So, we do manage to get along with them.

**Senator Nurgitz:** Yes, and hopefully you will continue to.

I raised it because I was hoping to lead into the question of what the forum would be. I do not understand that.

If, for example, a theft or a murder takes place at 3.00 o'clock in the morning, forces of the provincial government would be at work, pronto.

Is there a method whereby a judge says that a given offence is one which arises out of conduct constituting a threat to the security of Canada?

There does not appear to be a mechanism for making that declaration.

**Hon. Mr. MacGuigan:** Let me take this in as practical a context as possible so as to most satisfactorily answer your question. Let us think of it, first, in terms of a pure prosecutorial situation where there was no knowledge in advance of the security threat when the case was begun. When that knowledge begins to emerge, assuming that that is the hypothesis, in the case, it will likely be the occasion for an application for a stay of proceedings or a mistrial by the accused, or the Government of Canada could intervene to ask for a stay, if it felt that the security aspect was so important

[Traduction]

cas où le Procureur général du Canada laisserait probablement la question entre les mains des autorités provinciales.

**Le président:** Sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Nurgitz:** Peut-être ai-je tort de trop insister sur ce point, mais je ne suis pas sûr de comprendre le mécanisme en vertu duquel le genre d'infraction dont traite l'article 52(a) appellerait le pouvoir du Procureur général fédéral et, chose encore plus importante, l'article 55, selon lequel le corps de police national doit être l'organisme enquêteur.

Si vous croyez que les choses vont fonctionner aussi simplement que vous le dites, M. le Ministre, il est à souhaiter que l'infraction ne soit pas commise au Nouveau-Brunswick.

Le Procureur général du Nouveau-Brunswick, qui s'est présenté devant nous hier, nous a dit clairement que, si cela se produisait dans son territoire, c'est le corps de police local qui constituerait l'organisme enquêteur et il exercerait sa juridiction à titre de Procureur général de cette province.

**L'honorable M. MacGuigan:** Je n'ai pas entendu l'honorable Procureur général du Nouveau-Brunswick hier, mais on pourrait interpréter ses observations comme voulant dire que, selon lui, le seul intérêt à protéger est l'intérêt local et non l'intérêt national. Je doute beaucoup que c'est ce qu'il ait voulu dire.

Tout comme nous avons pu collaborer avec les anciens procureurs généraux du Nouveau-Brunswick, il est probable que nous pourrions collaborer avec le Procureur général actuel, ce que nous avons fait, effectivement, et avec les futurs procureurs généraux de cette province.

C'est même une des deux provinces où des poursuites provinciales sont intentées en vertu de la législation relative aux stupéfiants, pouvoir qui peut aussi être exercé par le gouvernement fédéral. Vous voyez que nous nous entendons très bien avec eux.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, et j'espère que vous continuerez.

J'en ai parlé parce que j'espérais en venir ainsi à la question de ce que sera le forum. C'est quelque chose que je ne comprends pas.

Si, par exemple, un vol ou un meurtre est commis à 3 heures du matin, les forces du gouvernement provincial seront à l'œuvre, et vite.

Y a-t-il une méthode permettant à un juge de déclarer qu'une infraction particulière découle d'activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada?

Il ne semble pas exister de mécanisme permettant de faire une telle déclaration.

**L'honorable M. MacGuigan:** Permettez-moi de placer cette question dans le contexte le plus pratique possible de manière à répondre d'une manière satisfaisante à votre question. Voyons-y d'abord une situation pure de poursuite où il n'y a pas eu de connaissance préalable des menaces envers la sécurité lorsque la cause a commencé. Lorsque cette connaissance commence à se faire jour, si nous supposons que telle est l'hypothèse dans le cas qui nous occupe, ce sera vraisemblablement l'occasion d'une demande de sursis des procédures ou de vice de procédure de la part de l'accusé ou encore le gouverne-



[Text]

and so prevailing that the case was one which should not be handled in the normal way, and then we would begin our own prosecution.

That is not as complicated as it sounds. It is not unusual, for instance, for us to begin a federal prosecution with a preliminary hearing and to decide in the course of that preliminary hearing that this is a matter which ought to be preferred by direct indictment, because you do not want to put the Crown and the people through the expense twice of presenting all of the same evidence.

In that situation, of course, provision is made for full disclosure to the defence; but, nevertheless, the Attorney General of Canada may—and I have—stay a preliminary inquiry and at that point proceed to a direct indictment, taking the matter directly to trial.

It is not unprecedented in our system that such a stay should take place once the proceedings begin; but certainly the fact that they have begun would be a very strong factor in the mind of the federal Attorney General in granting subsequent consent to the province to continue, if a conviction seemed more likely and less expensive in that context.

However, normally, I think it would emerge in the police investigation beforehand. The police in the whole country will be under notice of clause 52. They will be aware of the fact that where there is conduct which constitutes a threat to the security of Canada, they must bring in the RCMP; that it is the RCMP who will have the primary responsibility—and, of course, in many cases, the RCMP constitutes the provincial police force—and that it is the federal Attorney General who must decide on the prosecution.

We can rely on the good faith of the police forces generally. Also, the RCMP are reasonably well informed on what is happening in police forces around the country and that would be another source of knowledge.

I think normally any security aspect of a crime would be discovered before the matter got to the courtroom situation that you and I were discussing a few moments ago.

**Senator Buckwold:** How does the Attorney General get his information, bearing in mind that the investigation has been carried out by the security intelligence service, which in turn reports to a different ministry? What is the procedure?

In looking through the bill, I cannot find out how you get that information. It is not being done by the RCMP.

**Hon. Mr. MacGuigan:** I do not think there is any particular statutory provision in that regard. It is the normal policy that the Solicitor Gen brings to the attention of the Attorney General any information he has of situations in which prosecutions should be brought. This happens frequently.

[Traduction]

ment du Canada pourrait intervenir pour demander un sursis s'il était d'avis que l'élément de sécurité est tellement important et tellement déterminant que la cause ne doit pas être traitée de la manière normale, puis nous pourrions alors entreprendre notre propre poursuite.

Cela n'est pas aussi compliqué que cela peut sembler. Il n'est pas rare, par exemple, que nous commençons une poursuite fédérale par une audience préliminaire puis que nous décidions au cours de cette audience préliminaire qu'il s'agit d'une question qui devrait être traitée par mise en accusation directe car il s'agit d'éviter à la Couronne et aux intéressés la dépense de présenter deux fois la même preuve.

Dans une telle situation des dispositions sont prises, évidemment, pour qu'il y ait divulgation entière à la défense; mais le Procureur général du Canada peut néanmoins—et je l'ai fait—imposer un sursis à une enquête préliminaire et procéder alors à une mise en accusation directe en soumettant l'affaire directement à un procès.

Il n'est pas sans précédent, dans notre système, qu'un tel sursis ait lieu après le début des procédures; mais il est certain que le fait que les procédures ont commencé constituerait un facteur très puissant dans l'esprit du Procureur général fédéral pour que celui-ci accorde subséquemment son consentement à la province pour que celle-ci aille de l'avant, si une condamnation semblait plus probable et moins coûteuse en l'occurrence.

Toutefois, je pense que, normalement, la nature de la situation apparaîtrait d'avance, au cours de l'enquête policière. Dans tout le pays, les policiers seront mis au courant de l'article 52. Ils sauront que, s'il y a des activités constituant des menaces envers la sécurité du Canada, ils doivent le signaler à la G.R.C.; ils sauront que c'est la G.R.C. qui possède la responsabilité principale—et, bien sûr, dans bien des cas, la G.R.C. constitue le corps de police provinciale—et que c'est le Procureur général fédéral qui doit prendre la décision relative à la poursuite.

Nous pouvons nous appuyer sur la bonne foi des forces policières en général. De plus, la G.R.C. est raisonnablement bien informée de ce qui se passe dans les corps policiers du pays et cela constituerait une autre source de connaissances.

Je pense que, normalement, tout aspect sécuritaire d'un acte criminel serait découvert avant que l'affaire soit rendue devant les tribunaux dans la situation dont, vous et moi, nous discutons il y a un instant.

**Le sénateur Buckwold:** Comment le Procureur général obtient-il ses renseignements, si l'on se rappelle que l'enquête a été menée par le service du renseignement de sécurité, lequel relève d'un ministère différent. Quelle est la procédure?

En examinant le projet de loi, je ne vois pas comment vous obtenez ce renseignement. Il ne vous est pas communiqué par la G.R.C.

**L'honorable M. MacGuigan:** Je ne pense pas qu'il existe de disposition statutaire particulière à cet égard. Selon la politique normale, le Solliciteur général appelle l'attention du Procureur général sur tout renseignement qu'il possède au sujet de situations pour lesquelles des poursuites devraient être intentées. Cela se produit fréquemment.

## [Text]

More often than not, the RCMP, having investigated a matter, go to the provincial Attorney General concerned; but if it is a matter that relates to present federal prosecutorial responsibilities, they will come to the Attorney General of Canada with their information and ask him to decide.

**Senator Buckwold:** You have no ongoing reporting coming into your office of a given situation, so that at a given moment you are ready to prosecute? Again, I am looking at the mechanics.

**Hon. Mr. MacGuigan:** These are not every-day occurrences, with the result that there is no one whose life's work it is to perform this job. The information is transmitted very quickly, once the RCMP has become involved.

**Senator Buckwold:** But the RCMP are not in the situation at the moment.

**Hon. Mr. MacGuigan:** No. I was using that as an example.

**Senator Buckwold:** I am talking now of an investigation carried out under the bill.

**Hon. Mr. MacGuigan:** First of all, the RCMP would likely be very quickly involved, if it was a matter that involved breaking of the law. The security service is there to collect information, not to handle infractions of the law. That is why they are not peace officers.

This would either proceed directly from the service to the Solicitor Gen, to the Attorney General, or there would be the additional step of going through the RCMP.

**Senator Buckwold:** But the bill provides:

—no proceedings for an offence under any law of Canada shall be instituted without the consent of the Attorney General—

I would presume that that would be the RCMP being brought in after the security service.

**Senator Nurgitz:** Doesn't clause 20 provide for that mechanism directly? There is a statutory responsibility to report to the Attorney General of Canada.

**Hon. Mr. MacGuigan:** I think you are thinking of clause 21.

**Senator Nurgitz:** No, clause 20.

**Hon. Mr. MacGuigan:** Is there provision in clause 20 as well?

**Senator Nurgitz:** Yes. How much clearer can that be?

**Senator Buckwold:** I think that is the answer that I was looking for.

**Hon. Mr. MacGuigan:** That does not impose an obligation, though. It says "may be used". I do not think that is quite the same thing. You have reference to the normal procedures for transmission from the Solicitor General and his agencies to the Attorney General; and, of course, there are counsel of the

## [Traduction]

Bien souvent, la G.R.C., après avoir fait enquête sur une question en communique les résultats au Procureur général provincial intéressé; mais, s'il s'agit d'une question qui intéresse les responsabilités fédérales dont nous traitons actuellement en matière de poursuite, la G.R.C. communique ses renseignements au Procureur général du Canada pour lui demander de prendre les décisions nécessaires.

**Le sénateur Buckwold:** Il n'y a pas de rapport régulier qui parvienne à votre bureau au sujet d'une situation donnée pour que, à un moment donné, vous soyez prêt à intenter une poursuite? Encore une fois, je m'intéresse au mécanisme.

**L'honorable M. MacGuigan:** Ces choses-là ne se produisent pas tous les jours, de sorte qu'il n'y a personne qui soit chargé exclusivement de ce travail. Les renseignements sont transmis très rapidement, après que la G.R.C. a commencé à s'en occuper.

**Le sénateur Buckwold:** Mais la G.R.C. ne s'occupe pas de cette situation pour l'instant.

**L'honorable M. MacGuigan:** Non. Je présentais cela comme un exemple.

**Le sénateur Buckwold:** Je parle ici d'une enquête menée en vertu du projet de loi.

**L'honorable M. MacGuigan:** Premièrement, il est probable que la G.R.C. s'en occuperait très rapidement, s'il s'agissait d'une violation de la loi. Le service de sécurité a pour fonction de recueillir des renseignements, non de s'occuper des violations de la loi. C'est pourquoi les membres ne sont pas des agents de la paix.

L'affaire passerait directement de la Gendarmerie au Solliciteur général, au Procureur général ou encore il y aurait l'étape additionnelle de l'intervention de la GRC

**Le sénateur Buckwold:** Mais, selon le texte du projet de loi:

—les poursuites pour infraction à une loi du Canada ne peuvent être intentées sans le consentement du Procureur général du Canada.

Je suppose que cela veut dire que la GRC s'occuperait de l'affaire après le service de sécurité.

**Le sénateur Nurgitz:** L'article 20 ne fournit-il pas directement ce mécanisme? On y trouve l'obligation statutaire de faire rapport au Procureur général du Canada.

**L'honorable M. MacGuigan:** Je pense que vous faites allusions à l'article 21.

**Le sénateur Nurgitz:** Non, à l'article 20.

**L'honorable M. MacGuigan:** Cette disposition est-elle aussi contenue dans l'article 20?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui. Cela ne saurait être plus clair.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense que c'est là la réponse que je recherchais.

**L'honorable M. MacGuigan:** Toutefois, cela ne crée pas une obligation. On parle d'informations qui «peuvent» servir. Ce n'est pas tout à fait la même chose, je pense. On fait allusion à la procédure qui régit normalement la transmission de renseignements à partir du Solliciteur général et de ses agences vers



[Text]

Attorney General attached to the Department of the Solicitor General, and the intention is to have counsel attached to the security agency as well.

**Senator Nurgitz:** In any event, Mr. Minister, the current situation with respect to the Official Secrets Act is not different.

**Hon. Mr. MacGuigan:** No; that is right, except that you are dealing there with the RCMP, who are peace officers, whereas in this case you are dealing with an agency whose members are not peace officers.

**Senator Nurgitz:** You have mentioned on several occasions that an application by the federal Attorney General, when it ought to have been the provincial, or vice versa, could give rise to a mistrial. Under what circumstances would you ever envisage that—because I cannot.

**Hon. Mr. MacGuigan:** If the trial had been completed, for instance, when this was discovered, and the provincial Attorney General had not had permission, certainly I think the accused would be likely at least to ask for a mistrial if he had been convicted. It would be too late to stay it.

**Senator Nurgitz:** But the point is, how?

**Hon. Mr. MacGuigan:** The order that the Court of Appeal would make, if they were on the side of the accused, would more likely be a mistrial than a quashing.

**Senator Godfrey:** You can cure it, as I said before, by subsequent proceedings.

**Hon. Mr. MacGuigan:** Yes.

**The Chairman:** Senator Riley.

**Senator Riley:** You have mentioned the relationship, Mr. Minister, between the security service and the RCMP. What about its relationship with the local municipal police forces?

**Hon. Mr. MacGuigan:** You are assuming that during the course of an investigation they come across something constituting a threat to national security?

**Senator Riley:** Right.

**Hon. Mr. MacGuigan:** As I mentioned, if this legislation becomes the law of the land, they would be aware of the provisions of clauses 52 and 55, one of which gives the prosecutorial authority to the Attorney Gen of Canada, and the other of which gives primary responsibility on the investigation side to the RCMP.

So, I think the first thing they would do would be to call in the RCMP and say: "This is your baby; how do you want us to handle it?"

**Senator Flynn:** With respect to the question of a mistrial, Mr. Chairman, I do not see how the minister can suggest that it could result in a mistrial, because clause 54 says:

[Traduction]

le Procureur général; et, bien sûr, il y a des conseillers du Procureur général qui sont détachés auprès du ministère du Solliciteur général et, ce qu'on veut, c'est que des conseillers soient aussi détachés auprès de l'agence de sécurité.

**Le sénateur Nurgitz:** Quoi qu'il en soit, M. le Ministre, la situation actuelle n'est pas différente en ce qui concerne la Loi sur les secrets officiels.

**L'honorable M. MacGuigan:** Non; c'est vrai; sauf que nous traitons ici de la G.R.C., qui est formée d'agents de la paix, alors que dans ce cas nous traitons d'une agence dont les membres ne sont pas des agents de la paix.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous avez mentionné à plusieurs reprises qu'une demande de la part du Procureur général fédéral, lorsqu'elle aurait dû être faite par son homologue provincial, ou inversement, pourrait donner lieu à un procès entaché d'un vice de procédure. Dans quelles circonstances pourriez-vous envisager cela? Moi, je ne le peux pas.

**L'honorable M. MacGuigan:** Si le procès était terminé, par exemple, lorsqu'on s'apercevrait de cela, et que le Procureur général provincial n'avait pas obtenu la permission, je pense certainement que l'accusé serait susceptible au moins de demander que le procès soit déclaré incorrect s'il a été condamné. Il serait trop tard pour obtenir un sursis.

**Le sénateur Nurgitz:** Mais voilà, comment?

**L'honorable M. MacGuigan:** Le décret que rendrait la cour d'appel, si elle rendait sa décision en faveur de l'accusé, serait plus vraisemblablement de déclarer le procès incorrect que de l'annuler.

**Le sénateur Godfrey:** Vous pouvez corriger la situation, comme je l'ai dit plus tôt, par une procédure ultérieure.

**L'honorable M. MacGuigan:** Oui.

**Le président:** Sénateur Riley.

**Le sénateur Riley:** Vous avez mentionné la relation qui existe, Monsieur le Ministre, entre le service de sécurité et la G.R.C. Qu'en est-il des relations du service avec les corps de police municipaux locaux?

**L'honorable M. MacGuigan:** Vous supposez que, au cours de l'enquête, ils découvrent quelque chose qui constitue des menaces envers la sécurité nationale?

**Le sénateur Riley:** Oui.

**L'honorable M. MacGuigan:** Comme je l'ai déjà dit, si ce projet de loi est adopté, les corps de police en question seront au courant des dispositions des articles 52 et 55, dont un accorde le pouvoir en matière de poursuite au Procureur général du Canada et l'autre accorde la responsabilité première, en matière d'enquêtes, à la GRC.

Je crois donc que la première chose qu'ils feraient serait de communiquer avec la GRC pour lui dire: «Voici quelque chose qui vous appartient; comment voulez-vous que nous nous en occupions?»

**Le sénateur Flynn:** Au sujet de la question d'un procès entaché d'un vice de procédure, Monsieur le Président, je ne peux pas voir comment le ministre peut penser que cela

[Text]

The validity of any proceedings in respect of an offence referred to in paragraph 52(a) or (b) is not affected by a failure to obtain the consent of the Attorney General of Canada—

**Hon. Mr. MacGuigan:** If the Attorney General subsequently consents.

**Senator Flynn:** No, no; “or where applicable”, if he fails to give consent. If you do not intervene, there is no mistrial; and if you do intervene, the dispute will have to be resolved before the case proceeds.

**Hon. Mr. MacGuigan:** I think, senator, we may have a dispute on the interpretation of clause 54.

**Senator Flynn:** I don't mind that.

**Hon. Mr. MacGuigan:** It reads “pursuant to section 52 or where applicable, section 53”. I read the “or” to indicate that, in both cases, it is only if the Attorney General of Canada consents to the proceedings that there can be subsequent validation.

**Senator Flynn:** That is the French text. I draw the attention of Mr. Tassé to the fact that there is a difference between the two texts in clause 54. I have already pointed out that “inobservation” is not French—but that is something else. The French text says, “only if the Attorney General of Canada gives his subsequent consent”, whereas the English text says:

—by a failure to obtain the consent of the Attorney General of Canada pursuant to section 52 or where applicable, section 53 . . .

If you read both texts of clause 53, you will find that the French text says “unless the Attorney General of Canada consents to the proceedings being taken by the Attorney General of the province”, whereas those terms are not found in the English text.

**Hon. Mr. MacGuigan:** I will undertake, Senator Flynn, to draw that comment to the attention of the Solicitor General. I think he would want to look at that in light of your concern about the adequacy of the English translation and the use of the word “inobservation”.

**Senator Flynn:** Sometimes the French text is better.

**Senator Frith:** On that point, it seems to me that the French text supports your view, Mr. Minister, in that it clearly links the two together.

**Senator Flynn:** That is the question, whether it is cured or not.

**Hon. Mr. MacGuigan:** It could be made, for instance, to read “pursuant to section 52 or section 53, as the case may be”, or “as applicable”; or something of that kind.

**The Chairman:** Senator Balfour.

**Senator Balfour:** Just going back to clause 20 for a moment—and I raise this point with some diffidence—it is in

[Traduction]

pourrait avoir pour résultat un procès de ce genre puisque, selon l'article 54:

L'inobservation des articles 52 ou 53 ne porte pas atteinte à la validité des poursuites intentées pour une infraction visée aux alinéas 52(a) ou (b) . . .

**L'honorable M. MacGuigan:** Si le Procureur général leur donne ultérieurement son consentement.

**Le sénateur Flynn:** Non non; «or where applicable», s'il ne donne pas son consentement. Si vous n'intervenez pas, il n'y a pas de procès entaché d'un vice de procédure; et si vous intervenez, le différend devra être réglé avant que l'affaire puisse suivre son cours.

**L'honorable M. MacGuigan:** Je crois, Monsieur le sénateur, que l'on peut contester votre interprétation de l'article 54.

**Le sénateur Flynn:** Vous pouvez le faire.

**L'honorable M. MacGuigan:** L'article se lit «pursuant to section 52 or where applicable, section 53». Selon moi, «or» indique que, dans les deux cas, c'est seulement si le Procureur général donne ultérieurement son consentement aux poursuites qu'il peut y avoir validation subséquente.

**Le sénateur Flynn:** Cela, c'est le texte français. Je signale à M. Tassé qu'il y a une différence entre les deux versions de l'article 54. J'ai déjà signalé qu'«inobservation» n'est pas français, mais c'est là une autre question. Le texte français se lit «Si le Procureur général du Canada leur donne ultérieurement son consentement», alors que la version anglaise est la suivante:

—by a failure to obtain the consent of the Attorney General of Canada pursuant to section 52 or where applicable, section 53 . . .

Si vous lisez les deux textes de l'article 53, vous constaterez que le sens du texte français, c'est «à moins que le Procureur général du Canada ne consente à ce que les poursuites ne soient intentées par le Procureur général de la province», alors qu'on ne trouve pas ces expressions dans le texte anglais.

**L'honorable M. MacGuigan:** Je vais entreprendre, Monsieur le sénateur Flynn, d'attirer sur ce commentaire l'attention du Solliciteur général. Je pense qu'il voudra se pencher sur la question en songeant à vos préoccupations sur l'exactitude de la traduction anglaise et sur l'utilisation du mot «inobservation».

**Le sénateur Flynn:** Parfois, le texte français est meilleur.

**Le sénateur Frith:** Sur ce point, il me semble que le texte français appuie votre point de vue, Monsieur le Ministre, puisqu'il relie clairement les deux éléments.

**Le sénateur Flynn:** C'est là la question: est-ce corrigé ou non?

**L'honorable M. MacGuigan:** Cela pourrait se lire, par exemple «pursuant to section 52 or section 53, as the case may be» ou «as applicable»; ou quelque chose du genre.

**Le président:** Sénateur Balfour.

**Le sénateur Balfour:** Avant de retourner à l'article 20—et j'hésite à soulever cette question—il me semble que, lorsque le



[Text]

the back of my mind that where "may" is used in the statute as imposing what is apparently a discretionary obligation on the Crown, the "may" shall be read as "shall". Is that not a rule of statutory interpretation?

**Hon. Mr. MacGuigan:** I do not believe it is a general rule, and certainly our instant interpretation is that "may" means "may" and not "shall". I see my officials nodding agreement, so that is apparently more than just our "instant" view; it is our considered view.

**The Chairman:** Senator Frith.

**Senator Frith:** The attack on Part IV from the Attorney General of Ontario—and I will be corrected if I am wrong—included two suggestions, that I remember. One is that he felt that in the prosecution of an offence, the provincial Attorney General is more familiar with the situation "on the ground", so to speak, and therefore is in a better position to exercise the prosecutorial discretion.

Mr. McMurtry gave the example of the federal government prosecuting the Toronto *Sun* under the Official Secrets Act—something which he found as lacking common sense, his view being that someone "on the ground" would never have done something so inadvisable.

Are there not a number of situations now where you prosecute combines cases, drug cases, and so on? How does that fit with your experience?

**Hon. Mr. MacGuigan:** There are certainly cases where the Attorney General of Canada now prosecutes. It is a very difficult thing to try to second-guess a prosecutorial decision, because one may not have all of the facts. There may be evidence which, for various reasons, has not been able to be presented but which was within the prosecutor's knowledge at the time that he made the decision.

I must say, I find that comment rather extraordinary for Mr. McMurtry. I do not know how many Attorneys Gen recently have had actions brought against them for malicious prosecution, but as one who currently has such an action underway, I find it extraordinary that he is saying that the provincial Attorneys Gen are able to make better decisions on prosecutions. I would suggest that people who live in glass houses should not throw stones.

**Senator Godfrey:** The malicious prosecution was dismissed.

**Hon. Mr. MacGuigan:** The action is under appeal, I believe. The trial judge, Judge Vanek, in the Nelles case, I think, made much stronger comments about the inadvisability of prosecution than the trial judge did in the *Treu* case. So, if anyone is questioning the judgment of Attorneys Gen, I do not know why it should be the judgment of the federal Attorney General that is questioned.

[Traduction]

mot «peut» est utilisé dans la loi pour donner ce qui semble être une obligation discrétionnaire à la Couronne, «peut» peut être interprété comme «doit». N'est-ce pas là une règle d'interprétation des statuts?

**L'honorable M. MacGuigan:** Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une règle générale et certes, notre interprétation spontanée est que «peut» veut dire «peut» et non «doit». Je vois que mes collaborateurs hochent la tête affirmativement. C'est donc, semble-t-il, plus qu'une opinion «spontanée»; c'est notre point de vue réfléchi.

**Le président:** Sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** La critique du Procureur général de l'Ontario contre la Partie IV—vous me corrigerez si j'ai tort—comprenait deux allégations dont je me souviens. La première, c'est que, selon lui, lorsqu'il s'agit d'intenter une poursuite à l'égard d'une infraction, le Procureur général provincial connaît mieux la situation «concrète», pour ainsi dire et se trouve donc mieux placé pour exercer la discrétion relative à la décision d'intenter ou non des poursuites.

M. McMurtry a donné comme exemple une poursuite intentée par le gouvernement fédéral contre le *Sun* de Toronto en vertu de la Loi sur les secrets officiels—poursuite qu'il a jugée contraire au bon sens puisque, selon lui, quelqu'un qui connaîtrait bien la situation concrète n'aurait jamais pris une décision aussi regrettable.

N'existe-t-il pas de situation, à l'heure actuelle, où vous intentez des poursuites dans des affaires de monopole, de stupéfiants, et le reste? Comment cela se rattache-t-il à votre expérience?

**L'honorable M. MacGuigan:** Il y a certes des cas où le Procureur général du Canada intente des poursuites à l'heure actuelle. Il est très difficile de vouloir imaginer ce que pourra être une décision en matière de poursuite car on peut bien ne pas connaître tous les faits. Il peut y avoir des éléments de preuve qui, pour diverses raisons, n'ont pas pu être présentés mais que le ministère public connaissait au moment où il a pris sa décision.

Je dois dire que je trouve assez extraordinaire ce commentaire de M. McMurtry. Je ne sais pas combien de procureurs généraux se sont vu intenter des poursuites récemment pour poursuites malicieuses, mais puisqu'il est lui-même, à l'heure actuelle, l'objet d'une telle poursuite, je trouve extraordinaire qu'il dise que les procureurs généraux provinciaux sont en mesure de prendre de meilleures décisions au sujet des poursuites. Il ne faut pas lancer de pierre lorsqu'on habite dans une maison de verre.

**Le sénateur Godfrey:** La poursuite malicieuse a été rejetée.

**L'honorable M. MacGuigan:** Je pense que la décision est en appel. Le juge du procès, le juge Vanek, et je crois que c'est dans l'affaire Nelles, a présenté des commentaires beaucoup plus durs au sujet du peu de pertinence de la poursuite que le juge du procès ne l'avait fait dans l'affaire *Treu*. Ainsi donc, si quelqu'un conteste le jugement des procureurs généraux, je ne vois pas pourquoi ce serait le jugement du Procureur général fédéral qui serait contesté.

[Text]

**Senator Flynn:** You did not mean the *Treu* case.

**Hon. Mr. MacGuigan:** I am sorry; in the Toronto *Sun* case.

**Senator Frith:** I know that you do not want to express what might be taken as legal opinions but, as I remember it, either Mr. McMurtry and/or the Attorney General for New Brunswick said that Part IV was a departure from tradition, a great breach of tradition, and I think one or both of them said that they thought that Part IV was *ultra vires*.

I know you do not want to pronounce on that, but you may want to pronounce on it in the context of the so-called breach of tradition or departure from tradition.

**Hon. Mr. MacGuigan:** That is a very fundamental question insofar as it goes to constitutional authority, and provincial and federal views differ on that so much that they are presently actually being litigated before the Supreme Court of Canada. So, obviously, the comments that either the provincial Attorneys Gen make or that I make are subject to a decision that the Supreme Court of Canada will, I believe, soon be giving.

As an example of the fact that my views have not changed, I can quote from a report that I presented to Parliament on March 6, 1972, when presenting the final report of the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada. It was the first Constitution Committee Report. I would like to read a position of that report, which was almost unanimous on the part of the members of all parties in both Houses:

The existing Federal power over procedure in criminal matters is probably wide enough to establish complete Federal control in all prosecutions under criminal legislation, and the Federal Government takes the position that the largely Provincial administration now existing in this area is a matter of Federal tolerance, not a constitutional right. We believe it would be desirable to have a clear constitutional solution, and that the Federal Parliament ought to have jurisdiction with respect to the enforcement of its own laws.

In his brief yesterday, the Attorney General of Ontario referred to the dissenting judgment in the *Hauser* case, in the Supreme Court. Let me quote from a concurring judge in the majority, Mr. Justice Spence. This is a somewhat lengthy quotation. He said:

It is of course true that prior to Confederation the Attorneys-Gen of the various colonies instituted prosecutions and still continue to do so in much the same fashion. Prior to Confederation, however, the Attorneys-Gen acted under their common law jurisdiction or as directed by the valid legislation of the particular colony. After Confederation they do so as empowered and directed by valid federal legislation. I can see no bar to Parliament, in the

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Vous ne vouliez pas parler de l'affaire *Treu*.

**L'honorable. M. MacGuigan:** Je vous demande pardon; il s'agit de l'affaire du *Sun* de Toronto.

**Le sénateur Frith:** Je sais que vous ne voulez pas exprimer de point de vue qui puisse être interprété comme une opinion juridique, mais, si j'ai bonne mémoire, M. McMurtry ou le Procureur général du Nouveau-Brunswick a dit que la Partie IV s'écarterait de la tradition, constituait un écart considérable par rapport à la tradition et je pense que l'un d'entre eux—ou même tous deux—ont dit que, à leur avis, la Partie IV était *ultra vires*.

Je sais que vous ne voulez pas vous prononcer là-dessus, mais vous aimeriez peut-être parler de cet écart supposé par rapport à la tradition.

**L'honorable. M. MacGuigan:** C'est là une question très fondamentale puisqu'elle porte sur les pouvoirs constitutionnels; les points de vue provincial et fédéral diffèrent tellement sur cette question qu'ils font actuellement l'objet d'un litige devant la Cour suprême du Canada. Ainsi, de toute évidence, les commentaires formulés par les procureurs généraux des provinces ou par moi sont sujets à une décision que la Cour suprême du Canada devrait, je pense, rendre bientôt.

Pour montrer que mon opinion n'a pas changé, j'aimerais citer un extrait d'un rapport que j'ai présenté au Parlement le 16 mars 1972, au moment de présenter le rapport final du Comité conjoint spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada. Il s'agissait du premier rapport du Comité sur la Constitution. J'aimerais lire un extrait de ce rapport, qui a été presque unanime de la part des membres de tous les partis représentés dans les deux Chambres:

Le pouvoir fédéral qui existe actuellement à l'égard de la procédure en matière pénale est probablement suffisamment étendue pour établir le contrôle fédéral complet à l'égard de toutes les poursuites relevant de la législation pénale et le gouvernement fédéral a pour point de vue que l'administration surtout provinciale qui existe actuellement dans ce domaine est une question de tolérance fédérale et non un droit constitutionnel. Nous croyons qu'il serait désirable de posséder une solution constitutionnelle nette et que le Parlement fédéral devrait posséder la juridiction relative à l'application de ses propres lois.

Dans son mémoire d'hier, le Procureur général de l'Ontario a fait allusion au jugement dissident formulé dans l'affaire *Hauser* à la Cour suprême. J'aimerais citer le jugement d'un juge représentant l'opinion majoritaire, M. le juge Spence. C'est une citation assez longue. Selon lui:

Il est vrai, certes, qu'avant la Confédération, les procureurs généraux des diverses colonies intentaient des poursuites et continuent de le faire à peu près de la même manière. Avant la Confédération, toutefois, les procureurs généraux agissaient en vertu de la juridiction qui leur était accordée par la *common law* ou conformément à la législation valide de la colonie particulière. Depuis la Confédération, ils le font selon les pouvoirs qui leur sont



## [Text]

discharge of its valid legislative power, providing that as to certain duties or procedures the provincial officials shall not be used exclusively but the power may also be exercised by a federal official who may be the Attorney-Gen of Canada or any investigating or prosecuting agency designated by Parliament.

As I was mentioning, there are two cases involving federal prosecutorial authority in relation to enactments based on the federal criminal law power, Head 27 of section 91.

I should make it clear that in the case of this legislation, the federal government is not resting the constitutionality which it claims for it just on the federal criminal law power, but also on the power for peace, order and good government.

So, even if the Supreme Court of Canada were to come to the conclusion that we do not have the power which we claim under 91(27), we would argue that we have it under the peace, order and good government power in the case of this statute.

Obviously, one has to decide, in the case of any particular claimed power, on what basis it is justified. Where we are dealing with internationally protected persons and where we are dealing with national security interests, we believe that the peace, order and good government power is fully engaged.

**Senator Frith:** Senator Buckwold has raised the other aspect of Part IV, and that is the question of primary responsibility.

Are there other areas where, *de facto*, right now, the RCMP assumes the primary responsibility for prosecution which could help us in understanding exactly how it would work?

If an investigation has begun, can you get a prohibition? You cannot get a prohibition against somebody investigating.

Would I be right in thinking that you are going to simply have the statutory clout to help you deal with the local or provincial police authorities?

Let's forget about a prosecution for the moment. If the investigation was underway, how would you exercise that authority?

**Hon. Mr. MacGuigan:** There is no exact precedent in present practice for dealing with this problem. Let me take, first, the investigative aspect, the police aspect. At the moment, the RCMP is involved in the investigation of security related offences only through the consent of local police forces. These joint cooperative operations have, by and large, produced effective results, but such kinds of working arrangements are only satisfactory, at best. Frequently they are *ad*

## [Traduction]

accordés par la législation fédérale valide et en vertu de cette législation. Je ne vois rien qui empêche le Parlement de s'acquitter de ses pouvoirs législatifs valides, à condition que les autorités provinciales ne soient pas utilisées exclusivement à l'égard de certains devoirs ou certaines procédures, mais le pouvoir en question peut aussi être exercé par un représentant du gouvernement fédéral qui peut être le Procureur général du Canada ou n'importe quelle agence d'enquête ou de poursuite désignée par le Parlement.

Comme je l'ai mentionné, il existe deux causes portant sur le pouvoir du gouvernement d'intenter des poursuites par rapport à des applications fondées sur le pouvoir fédéral en matière de droit pénal, Rubrique 27 de l'article 91.

J'aimerais signaler que, dans le cas de cette législation, le gouvernement fédéral ne fonde pas la constitutionnalité qu'il y allègue uniquement sur le pouvoir fédéral en matière de droit pénal, mais aussi sur le pouvoir relatif à la paix, l'ordre et le bon gouvernement.

Par conséquent, alors même que la Cour suprême du Canada en viendrait à la conclusion que nous ne possédons pas le pouvoir que nous réclamons en vertu de 91(27), nous soutiendrions que nous le possédons en vertu du pouvoir relatif à la paix, l'ordre et le bon gouvernement dans le cas de ce statut.

De toute évidence, il faut décider, lorsqu'il s'agit d'un pouvoir particulier auquel on prétend, sur quelle base ce pouvoir se justifie. Lorsque nous traitons des personnes jouissant d'une protection internationale et lorsque nous traitons aussi de la protection de la sécurité du Canada, nous croyons que le pouvoir relatif à la paix, l'ordre et le bon gouvernement s'applique intégralement.

**Le sénateur Frith:** Le sénateur Buckwold a soulevé la question du deuxième aspect de la Partie IV, c'est-à-dire la question de la responsabilité première.

Y a-t-il d'autres domaines dans lesquels la G.R.,C. exerce de fait, aujourd'hui, la responsabilité principale en matière de poursuite et qui pourraient nous aider à comprendre exactement comment cela fonctionnerait?

Lorsqu'une enquête est commencée, pouvez-vous obtenir une interdiction? Vous ne pouvez obtenir une interdiction de faire enquête.

Ai-je raison de penser que vous allez posséder tout simplement un pouvoir statutaire qui vous aidera à traiter avec les autorités policières locales ou provinciales?

Oublions la question des poursuites pour l'instant. Si l'enquête était commencée, comment exerceriez-vous cette autorité?

**L'honorable M. MacGuigan:** Il n'y a pas de précédent de la pratique actuelle qui s'applique exactement à ce problème. Prenons d'abord l'aspect des enquêtes, l'aspect policier. A l'heure actuelle, la G.R.C. s'occupe d'enquêtes sur les infractions qui intéressent la sécurité uniquement par le moyen du consentement offert à cet effet par les corps de police locaux. En général, ces entreprises conjointes de collaboration ont produit des résultats efficaces, mais de telles ententes de

[Text]

*hoc* and they are described by the RCMP as problem prone. In some instances, local police departments simply prefer to handle the investigations themselves.

I may say that the situation is at its worst when crimes of national or international dimension occur and a number of different Canadian police departments, with different interest, mandates and priorities, become involved.

A confidential, centrally controlled and highly coordinated investigation becomes impossible under such circumstances, and this can have very serious implications when there are matters of national concern.

Without a legislated mandate, the federal investigative role involving offences relative to the security of Canada will exist only to the extent that local and provincial authorities permit federal involvement, and I do not think that is a very satisfactory situation.

I did mention, as well, that local police forces often do not have the resources, training or expertise to undertake such investigations and, of course, the fact that the RCMP is our police representative internationally on INTERPOL. We are expected, nationally, to guarantee that we are fulfilling our obligations under international law to provide protection, particularly to internationally protected persons when they are in our country.

One could make a similar analysis at the level of prosecution. The factors are not exactly the same, but there is, again, the international factor which exists very strongly, our obligations under international treaties to provide security for internationally protected persons.

The timing of the disclosure of matters which deal with national security may jeopardize the security of an ongoing investigation, or the safety of employees of any service that is involved in dealing with it, and I believe very strongly that decisions that lead to the possible disclosure of such information should be made by the Attorney General of Canada, who is in the best position to see all the interests involved.

**Senator Frith:** If an investigation by a local police force was proceeding against your wishes or the wishes of the RCMP, I suppose you could argue that that activity of the local force would be illegal, unlawful, on the ground that it was dealing with something that is primarily your responsibility.

But I do not suppose you anticipate that it would ever go that far.

**Senator Godfrey:** It does not say "exclusive".

**Hon. Mr. MacGuigan:** I do not think something of that kind would likely come to the attention of a court until a prosecution was brought. Speaking hypothetically, if a province refused to accept the primary jurisdiction of the RCMP, I

[Traduction]

travail ne sauraient être guère plus que satisfaisantes. Il s'agit souvent d'ententes spéciales qui, selon la G.R.C., soulèvent souvent bien des problèmes. Dans certains cas, les corps de police locaux préfèrent tout simplement s'occuper eux-mêmes des enquêtes.

J'ajouterai que la situation est au plus mauvais lorsqu'il se produit des crimes de dimension nationale ou internationale qui supposent l'intervention de plusieurs services de police canadiens différents dont les intérêts, les mandats et les priorités diffèrent.

Une enquête confidentielle, soumise à un contrôle central et fortement coordonnée devient impossible dans ces circonstances, ce qui peut donner lieu à des incidences très sérieuses lorsque les problèmes sont d'ordre national.

En l'absence d'un mandat législatif, le rôle d'enquêteur du pouvoir fédéral à l'égard des infractions qui intéressent la sécurité du Canada n'existe que dans la mesure où les autorités locales et provinciales permettent la participation fédérale et je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une situation très satisfaisante.

J'ai mentionné, en outre, que les forces locales bien souvent ne possèdent ni les ressources, ni la formation, ni la compétence spécialisée qu'il faut pour entreprendre de telles enquêtes et, bien sûr, il y a le fait que la G.R.C. constitue notre représentant policier sur le plan international au sein de l'INTERPOL. On s'attend de nous, sur le plan national, que nous garantissons l'accomplissement des obligations que nous avons en vertu du droit international de fournir la protection nécessaire, surtout aux personnes jouissant d'une protection internationale qui se trouvent dans notre pays.

On pourrait faire une analyse semblable au niveau de la poursuite. Les facteurs ne sont pas exactement les mêmes mais il y a, là encore, le facteur international qui compte pour beaucoup, soit les obligations que nous avons en vertu des traités internationaux de fournir la sécurité aux personnes jouissant d'une protection internationale.

Le moment où sont divulgués des renseignements qui intéressent la sécurité internationale peut compromettre la sécurité de nos enquêtes en cours ou la sécurité des employés de tout service qui y participe et je crois très fermement que les décisions conduisant à la divulgation possible de ces renseignements devraient être prises par le Procureur général du Canada, qui est le mieux placé pour tenir compte de tous les intérêts en cause.

**Le sénateur Frith:** Si une enquête par un corps policier local était faite contre votre désir ou le désir de la G.R.C., je suppose que vous pourriez soutenir que cette activité du corps local serait illégale, illégitime, en alléguant qu'elle traite d'un domaine dont vous êtes le principal responsable.

Mais je suppose que, selon vos prévisions, cela n'irait jamais aussi loin.

**Le sénateur Godfrey:** Il n'est pas question que ce soit «exclusif».

**L'honorable M. MacGuigan:** Je pense qu'une situation de ce genre ne serait pas portée à l'attention d'un tribunal avant qu'une poursuite ne soit intentée. Par hypothèse, si une province refusait d'accepter la juridiction principale de la G.R.C.,



[Text]

suppose there could be two levels of investigation. We have never had that kind of problem with the provinces. If Parliament decides to pass this legislation, I think the provinces will implement it in good faith, as they always have, and their police forces will.

**Senator Frith:** Probably all you have to do is draw that section to their attention, and their natural and ingrained respect for the law would prevail.

**Hon. Mr. MacGuigan:** I would think so.

**Senator Balfour:** A supplementary question.

We discussed clause 2(b) with Mr. Starnes and he alluded to the obligation of Canada to assist foreign security services situated in states which are friendly to Canada, with the *quid pro quo* being the passing on of information which they gathered to the Canadian security service.

You alluded in your brief and in your response to Senator Frith's question on our INTERPOL obligations, and you described quite clearly the extent of these.

Is the need for the inclusion of clause 2(b) in the bill to be rationalized, at least in part, by these obligations?

**Hon. Mr. MacGuigan:** I guess my principal hesitation in answering is with respect to INTERPOL. Not all of the information that we receive dealing with security matters would come through INTERPOL. It is, if I am not mistaken, more on the side of normal criminal activities.

While it could be involved, it would be only one of the possible forums of international exchange in cases of security.

If we can broaden your question from INTERPOL to interchange of information with other countries, yes, I agree with you entirely.

**Senator Balfour:** That is, then, at least in part, the rationalization for the inclusion of clause 2(b)?

**Hon. Mr. MacGuigan:** Yes.

**The Chairman:** Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** Because I think it is very relevant to Part IV and the duties you will have to perform under Part IV, I am going to ask you, in spite of your stricture, for a legal opinion in connection with a statement made by Mr. McMurtry in his brief. At page 9, he states:

But the provisions of section 2, which sweep many present forms of lawful activity into the definition of "threat to national security" would therefore appear to make these presently lawful forms of activity *prima facie* unlawful under the provisions of the new Act.

You are going to have to make the decision as to whether the alleged offence falls under clause 52, but do you agree with

[Traduction]

je suppose qu'il pourrait y avoir deux niveaux d'enquêtes. Nous n'avons jamais éprouvé de problème de ce genre auprès des provinces. Si le Parlement décide d'adopter cette mesure législative, je pense que les provinces l'appliqueront de bonne foi, comme elles l'ont toujours fait, et qu'il en sera de même de leurs corps policiers.

**Le sénateur Frith:** Il est probable que, tout ce que vous avez à faire, c'est d'attirer leur attention sur cet article; leur respect naturel et acquis de loi l'emportera.

**L'honorable M. MacGuigan:** Je le crois.

**Le sénateur Balfour:** Question supplémentaire.

Nous avons discuté de l'article 2b) avec M. Starnes, qui a fait allusion à l'obligation du Canada de venir en aide aux services de sécurité étrangers dans les États qui entretiennent des relations amicales avec le Canada, ceux-ci s'engageant en retour à communiquer au service de sécurité canadien les renseignements qu'ils obtiennent.

Vous avez fait allusion dans votre mémoire et dans votre réponse à la question du sénateur Frith à nos obligations relatives à l'INTERPOL et vous avez décrit assez clairement l'étendue de ces obligations.

La nécessité de l'incorporation de l'article 2b) au projet de loi doit-elle se justifier, en partie du moins, par ces obligations?

**L'honorable M. MacGuigan:** J'hésite à répondre en songeant surtout à l'INTERPOL. Les renseignements que nous recevons et qui portent sur les questions de sécurité ne nous viennent pas tous de l'INTERPOL. INTERPOL, à moins que je ne m'abuse, s'intéresse surtout sur les activités criminelles ordinaires.

INTERPOL pourrait jouer un rôle, mais ce serait uniquement comme un des organes possibles des échanges internationaux en matière de sécurité.

Si vous élargissez votre question pour passer de l'INTERPOL à l'échange de renseignements avec les autres pays, ou, je suis entièrement d'accord avec vous.

**Le sénateur Balfour:** Telle est donc, en partie du moins, la raison qui justifie l'incorporation de l'article 2(b)?

**L'honorable M. MacGuigan:** Oui.

**Le président:** Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Parce que, selon moi, cela intéresse de très près la Partie IV et les fonctions dont vous devrez vous acquitter en vertu de la Partie IV, je vais vous demander, malgré votre désir de ne pas le faire, de fournir une opinion juridique par rapport à une déclaration faite par M. McMurtry dans son mémoire. Il y affirme, à la page 9:

Mais les dispositions de l'article 2, qui englobe de nombreuses formes actuelles d'activités légales dans la définition des «menaces envers la sécurité du Canada» semblent donc rendre à première vue illégales en vertu des dispositions de la nouvelle loi ces formes d'activités actuellement légales.

Vous allez devoir décider si l'infraction alléguée relève ou non de l'article 52, mais êtes-vous d'accord avec M. McMurtry

[Text]

Mr. McMurtry's statement that the mere fact of their inclusion in clause 2, *prima facie* makes all these things unlawful?

To complete Mr. McMurtry's statement, he did concede that it was not unlawful to the extent that he himself would prosecute. He had some kind of an "unlawful" concept that—

**Senator Flynn:** What he said was that many of these activities are already covered by the Criminal Code.

**Senator Godfrey:** That is true, absolutely. There is no question about that. That is not what he says there, though. He says, "which sweep many present forms of lawful activity". That is not covered by the Criminal Code. You are the Attorney General and you have to give a fundamental legal opinion, and I think you should make it public now.

**Hon. Mr. MacGuigan:** All I can say is that the legal opinions of myself and my department are contained in the bill. We do not think that anything that has been put forward here has the effect such as described. But I think it would be for the Solicitor General, whom we advise, to make any further comments on that.

**Senator Godfrey:** Are you saying that you did not intend to make it unlawful? You are the one who will have to make the legal opinion. Do you consider that you could prosecute an alleged offence under clause 52(a) which would be lawful but for the fact that it is somehow swept into Part II?

It is a simple question.

**Hon. Mr. MacGuigan:** To the extent that I am involved, clause 2 does not create any offences; it is just a definition clause.

Part IV, with which I am concerned, also does not create offences; it gives a certain jurisdiction. In fact, offences are not created, generally speaking, by this legislation, except in relation to the security service itself. This is not a piece of legislation which establishes, as the Criminal Code does, legal liability.

**Senator Godfrey:** I agree.

**The Chairman:** Senator Flynn.

**Senator Flynn:** At page 5 of your statement, Mr. Minister, in relation to your authority to proceed under clause 52, you say:

In cases involving national security, relevant incriminating evidence may have to be withheld by the prosecuting authority on the basis of its sensitivity.

I am rather worried about that statement. I can understand where you might decide not to proceed for reasons of national security, but not with respect to the withholding of evidence. I do not know on what basis you would be authorized to withhold evidence.

[Traduction]

pour dire que le simple fait de leur incorporation à l'article 2 rend illégales, à première vue, toutes ces activités?

Pour compléter la déclaration de M. McMurtry, il a effectivement concédé que ces activités n'étaient pas illégales dans la mesure où il intenterait lui-même des poursuites à cet égard. Son concept de l'activité «illégale»...

**Le sénateur Flynn:** Ce qu'il a dit, c'est que beaucoup de ces activités relèvent actuellement du Code criminel.

**Le sénateur Godfrey:** C'est vrai, absolument. Absolument incontestable. Ce n'est pourtant pas ce qu'il dit. Il parle des nombreuses formes d'activités légales qui y sont englobées. Cela ne relève pas du Code criminel. C'est vous qui êtes le Procureur général et vous devez exprimer une opinion juridique fondamentale et je crois que vous devriez le faire publiquement aujourd'hui.

**L'honorable M. MacGuigan:** Tout ce que je puisse dire, c'est que mes opinions juridiques et celles de mon Ministère sont contenues dans le projet de loi. Nous croyons que rien de ce qui a été mis de l'avant ici ne produit l'effet qui a été décrit. Mais je pense qu'il appartiendrait au Solliciteur général, que nous conseillons, de faire tout commentaire additionnel à ce sujet.

**Le sénateur Godfrey:** Prétendez-vous que vous n'aviez pas l'intention de rendre cette activité illégale? C'est vous qui devriez formuler l'opinion juridique. Considérez-vous que vous pourriez intenter une poursuite à l'égard d'une infraction alléguée relevant de l'article 52(a) qui serait légale n'était le fait qu'elle relève de quelque manière de la Partie II?

C'est une question simple.

**L'honorable M. MacGuigan:** Dans la mesure où je suis en cause, l'Article II ne crée aucune infraction; c'est un simple article de définition.

La Partie IV, qui m'intéresse, ne crée pas non plus d'infraction; elle accorde une certaine juridiction. En réalité, il n'est pas créé d'infraction, en règle générale, par ce texte législatif, sauf en ce qui concerne le service de sécurité lui-même. Ce n'est pas là un texte législatif qui établit, à l'encontre du Code criminel, la responsabilité légale.

**Le sénateur Godfrey:** D'accord.

**Le président:** Sénateur Flynn.

**Le sénateur Flynn:** A la page 5 de votre déclaration, Monsieur le Ministre, au sujet de votre pouvoir d'intenter une poursuite en vertu de l'article 52, vous dites:

Dans les affaires touchant la sécurité nationale, le ministère public peut devoir s'abstenir de communiquer des pièces à conviction pertinentes en raison de leur caractère délicat.

Cette déclaration m'inquiète quelque peu. Je puis comprendre que vous puissiez décider de ne pas intenter de poursuite pour des raisons de sécurité nationale, mais non en ce qui concerne la non-communication des pièces à conviction. Je ne sais pas sur quelle base vous seriez autorisé à ne pas communiquer les pièces à conviction.



*[Text]*

You are authorized not to prosecute, but the withholding of evidence, it seems to me, has no legal basis at all.

**Hon. Mr. MacGuigan:** This is not a description of withholding evidence. What I am doing is indicating that every prosecutor has certain options as to the kinds of arguments he makes.

The prosecutor can reasonably foresee that if he follows a certain theory or thesis, he may put in question certain kinds of information, and he may be asked to disclose that information and it may be against the national interest to do so.

It is not just the fundamental decision whether to prosecute or not to prosecute that requires a judgment to be made by the Attorney General; it is also, at least in some cases, a decision as to how to handle the prosecution, having made the fundamental decision to proceed.

**Senator Flynn:** I am not very worried about that. You refer to "withholding incriminating evidence" and that does not worry me, as it benefits the accused. However, when you withhold evidence that would be useful to the defence, you are going in a direction that I would not approve of.

**Hon. Mr. MacGuigan:** The point is, it is not relevant or necessary for the defence unless the prosecution follows a certain kind of attack.

If the prosecution does not make that kind of attack, it does not raise the question of the relevancy of some evidence.

**Senator Flynn:** If the evidence were supportive of the defence of the accused, would you withhold it?

**Hon. Mr. MacGuigan:** If the accused is able to make an argument in court . . .

**Senator Flynn:** But he doesn't know. You are not bringing the evidence into court.

**Hon. Mr. MacGuigan:** No, you are not bringing in the evidence, and you may not be able to do so. But if you follow theory (a) rather than theory (b), the evidence "x" that you are concerned about isn't relevant.

It would be relevant only to proving an attack by way of procedure (b), and you are not going in that direction. You are in the hands of the court here, obviously. You can foresee . . .

**Senator Flynn:** The court doesn't know you are withholding evidence.

**Senator Frith:** The statement does say "incriminating".

**Senator Flynn:** Yes; that is why I want to be sure it does not mean "unincriminating" or "inculpatory".

*[Traduction]*

Vous êtes autorisé à ne pas intenter de poursuite, mais la non-communication des pièces à conviction ne me semble fondée sur absolument aucune base juridique.

**L'honorable M. MacGuigan:** Ce n'est pas là une description de la non-communication des pièces à conviction. Ce que je dis, tout simplement, c'est que la poursuite a toujours certaines options quant au genre d'arguments qu'elle présente.

Le ministère public peut raisonnablement prévoir que, s'il suit une certaine théorie ou une certaine thèse, il peut mettre en doute certains genres de renseignements et il peut être prié de divulguer ces renseignements alors que ce serait contraire à l'intérêt national de le faire.

Ce n'est pas uniquement la décision fondamentale d'intenter ou non une poursuite qui exige un jugement de la part du Procureur général; c'est aussi, du moins dans certains cas, la décision quant à la manière de diriger la poursuite, après qu'a été prise la décision fondamentale d'intenter la poursuite.

**Le sénateur Flynn:** Ce n'est pas tellement cela qui m'inquiète. Vous parlez de «s'abstenir de communiquer des pièces à conviction» et cela non plus ne me préoccupe pas, puisque c'est à l'avantage de l'accusé. Toutefois, lorsque vous vous abstenez de communiquer des pièces à conviction qui seraient utiles à la défense, vous prenez une orientation que je n'approuverais pas.

**L'honorable M. MacGuigan:** L'important, c'est que ces pièces à conviction ne sont ni pertinentes ni nécessaires à la défense à moins que le ministère public n'utilise une certaine ligne d'attaque.

Si le ministère public n'utilise pas cette ligne d'attaque, cela ne soulève pas la question de la pertinence de certaines pièces à conviction.

**Le sénateur Flynn:** Si les pièces à conviction appuyaient la défense de l'accusé, vous abstiendriez-vous de les communiquer?

**L'honorable M. MacGuigan:** Si l'accusé peut présenter un argument devant le tribunal . . .

**Le sénateur Flynn:** Mais il n'en sait rien. Vous vous abstenez de présenter les pièces à conviction devant le tribunal.

**L'honorable M. MacGuigan:** Non, vous ne présentez pas les pièces à conviction et peut-être êtes-vous dans l'impossibilité de le faire. Mais si vous suivez la théorie (a) plutôt que la théorie (b), les pièces à conviction «x» qui vous préoccupent sont sans pertinence.

Elles seraient pertinentes uniquement si votre ligne d'attaque se faisait selon la procédure (b), et ce n'est pas la voie que vous choisissez. Vous êtes ici, manifestement, entre les mains du tribunal. Vous pouvez prévoir . . .

**Le sénateur Flynn:** Le tribunal ne sait pas que vous vous abstenez de communiquer des pièces à conviction.

**Le sénateur Frith:** Dans la déclaration, il est question de pièces compromettantes («incriminating»).

**Le sénateur Flynn:** Oui; et c'est pourquoi je veux être sûr qu'il ne s'agit pas de pièces «non compromettantes» ou «inculpatantes».

[Text]

**Hon. Mr. MacGuigan:** Let us take an example where you have various ways of proving the accused was guilty, one being to allege that at certain times and places he did certain things, and if you were to make those accusations, obviously you would be open to questions as to how you knew, how you could prove that.

If that evidence came to you through an informer who was a highly-placed mole and whose position you did want to jeopardize, you may decide not to disclose it; you may choose instead to make the allegation that the accused was at a certain time at a certain place for which there was publicly available evidence.

In that event, the evidence of the mole is unnecessary; it is not relevant to the defence.

**Senator Flynn:** That may be and I understand what you are saying, but under the British system the prosecuting authority has to divulge all of the evidence that it has. It is the duty of the Crown to do that.

**Hon. Mr. MacGuigan:** All of the relevant evidence.

**Senator Flynn:** Yes, but while you may say it is not relevant, the accused may have another opinion. Even with your example, it may assist the accused to find out how they got the evidence so as to be able to present counter evidence.

I do not know how you can withhold any evidence. You can decide not to prosecute, but withholding evidence is, to me, a very dangerous practice. I don't know on what legal authority you base this assertion.

**Hon. Mr. MacGuigan:** I think you are advancing a novel theory of evidence, Senator Flynn. In fact, it is drawn to my attention that the amendments to the Canada Evidence Act that have recently been passed by Parliament specify that where an objection to the disclosure of information is made on grounds that the disclosure would be injurious to international relations or national defence or security, the objection may be determined only by the Chief Justice of the Federal Court or by such other judge—

**Senator Flynn:** That is not the point. You are saying in this legislation that you will decide that yourself. If there is an objection before a court and the chief justice has to decide whether you can withhold evidence, that is something else; but you are saying here that you yourself will withhold evidence.

**Hon. Mr. MacGuigan:** I will not attempt to prove my case by alleging that the accused was in a motel room in Montréal at a particular time, meeting a certain party, because to do so would involve the admission that the information came to us from that other party.

[Traduction]

**L'honorable M. MacGuigan:** Prenons un exemple où nous avons divers moyens de prouver que l'accusé est coupable, un de ces moyens étant d'alléguer que, à certains moments et certains endroits il a fait certaines choses. Si vous deviez lancer ces accusations, de toute évidence, on pourrait vous demander comment vous savez cela et comment vous pouvez le prouver.

Si cet élément de preuve vous est parvenu par l'intermédiaire d'un informateur haut placé dont vous ne voulez pas compromettre la position, vous pouvez décider de ne pas le divulguer; vous pouvez choisir à la place d'alléguer que l'accusé se trouvait un certain moment à un certain endroit, c'est-à-dire présenter des faits à l'égard desquels il existe des preuves qu'on peut obtenir publiquement.

Dans ce cas, la preuve fournie par l'informateur n'est pas nécessaire; elle n'est pas pertinente pour la défense.

**Le sénateur Flynn:** Cela se peut et je comprends ce que vous voulez dire, mais en vertu du système britannique, le ministère public doit divulguer toutes les pièces à conviction qu'il possède. C'est le devoir de la Couronne d'agir de la sorte.

**L'honorable M. MacGuigan:** Toutes les pièces à conviction pertinentes.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais, bien que vous puissiez soutenir que cela n'est pas pertinent, l'accusé peut être d'avis contraire. Et même si l'on prend votre exemple, cela peut aider l'accusé de savoir comment on a obtenu ces éléments de preuves, pour qu'il puisse présenter d'autres pièces à conviction pour sa défense.

Je ne sais pas comment vous pouvez vous abstenir de communiquer quelque pièce à conviction que ce soit. Vous pouvez décider de ne pas tenter de poursuite, mais retenir des pièces à conviction, c'est, d'après moi, une pratique très dangereuse. Je me demande sur quelle autorité juridique vous fondez cette assertion.

**L'honorable M. MacGuigan:** Je pense, monsieur le sénateur Flynn, que vous préconisez une théorie nouvelle des pièces à conviction. En réalité, on me signale que les amendements à la Loi sur la preuve au Canada qui ont été adoptés récemment au Parlement précisent que, lorsqu'une objection contre la divulgation de renseignements invoque comme motif que cette divulgation nuirait aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationales, l'objection peut être déterminée uniquement par le juge en chef de la Cour fédérale ou par tel autre juge...

**Le sénateur Flynn:** Il ne s'agit pas de cela. Vous dites, dans ce projet de loi, que vous allez décider cela vous-même. Si une objection est présentée devant un tribunal et que le juge en chef doit décider si vous pouvez ou non vous abstenir de communiquer les pièces à conviction, c'est tout autre chose; mais ce que vous dites ici, c'est que vous allez vous-même vous abstenir de communiquer les pièces à conviction.

**L'honorable M. MacGuigan:** Je ne vais pas tenter de prouver mon point en alléguant que l'accusé se trouvait dans une chambre de motel de Montréal à un moment particulier, qu'il y rencontrait une certaine personne, parce que, en agissant ainsi, nous avouerions que ce renseignement nous a été communiqué par cette autre personne.



[Text]

If I do not need that evidence to get a conviction—if I have evidence that on a thousand other occasions, or even on one other occasion, he did something else for which I have evidence which is publicly available—then I will not disclose it. It would have no possible relevance to the charge.

**Senator Flynn:** You may be correct in saying that the prosecuting authority may decide, in practice, to what extent it will produce evidence; but to say that you are entitled to withhold evidence is another matter. I do not know on what legal basis or authority you can base that assertion.

**The Chairman:** Senator Frith.

**Senator Frith:** It seems to me, Mr. Minister, that the sentence that Senator Flynn is drawing attention to and almost inviting you, it seems to me, to underline the word "incriminating" in, to be sure you are not talking about "inculpatory"—

**Senator Flynn:** If the minister wants to underline it, I don't mind; I would like to know the basis for that authority.

**Senator Frith:** If you read the sentence within the context of the two sentences ahead, that may explain it.

**Senator Flynn:** I have read that.

**Senator Frith:** I understand the minister to be saying that this is why he wants to control the prosecution, because if the Attorney General of a province is going to control the prosecution, the minister loses any discretion he has to not reveal a mole, for example. He does not want to be in the position of having to tell a provincial Attorney General he will not disclose this information. He wants to be in the position of saying he will either drop the case or prove it on other grounds, rather than blow the mole's cover.

As I understand what you are saying, it is that this is a reason for wanting to control it yourself.

**Hon. Mr. MacGuigan:** Yes.

**Senator Frith:** I agree with Senator Flynn that the emphasis has to be on the word "incriminating". If it were helpful to the accused you should drop the charge, that's all.

**Hon. Mr. MacGuigan:** Exactly. I think that is the clarification that needs to be made. I am not suggesting that a prosecutor can withhold evidence which establishes innocence. Obviously, if it establishes innocence, or could establish innocence, he has an obligation to make it available to the court and to the accused.

**Senator Frith:** Or drop the case.

**Hon. Mr. MacGuigan:** Or drop the case. But if it is evidence that proves his guilt in a different way—

**Senator Frith:** You want that option?

**Hon. Mr. MacGuigan:** Yes.

[Traduction]

Si je n'ai pas besoin de cet élément de preuve pour obtenir une condamnation—si je possède la preuve que, à mille autres occasions, ou même à une seule autre occasion, il a fait quelque chose d'autre dont la preuve peut être obtenue publiquement—alors je ne vais pas divulguer la pièce à conviction. Elle n'aurait aucune pertinence possible par rapport à l'accusation.

**Le sénateur Flynn:** Vous avez peut-être raison de dire que le ministère public peut décider, en pratique, dans quelle mesure il va présenter des éléments de preuve; mais de dire que vous avez le droit de ne pas communiquer des pièces à conviction, c'est tout autre chose. Je ne sais pas sur quelle base ou sur quelle autorité juridique vous pouvez asseoir cette affirmation.

**Le président:** Sénateur Frith.

**Le sénateur Frith:** Il me semble, monsieur le ministre, que la phrase sur laquelle le sénateur Flynn attire votre attention et dans laquelle il vous invite presque à souligner le mot «incriminating» (compromettantes) ne traite absolument pas de pièces «inculpatives»...

**Le sénateur Flynn:** Si le ministre veut souligner ce mot-là, je ne m'y oppose pas; ce qui m'intéresse, c'est le fondement de cette autorité.

**Le sénateur Frith:** Si vous lisez la phrase dans le contexte des deux phrases qui la précèdent, les choses s'expliquent.

**Le sénateur Flynn:** J'ai lu tout cela.

**Le sénateur Frith:** Si je comprends bien le ministre, il désire contrôler la mise en accusation parce que, si c'est le Procureur général d'une province qui doit la contrôler, le ministre perd tout pouvoir discrétionnaire qu'il peut posséder de ne pas mettre au jour un informateur, par exemple. Il ne veut pas être forcé de devoir dire à un procureur général provincial qu'il ne divulguera pas ce renseignement. Il veut être en mesure de dire qu'il renoncera à la poursuite ou qu'il présentera d'autres preuves plutôt que de compromettre l'informateur.

Si je vous comprends bien, c'est là une des raisons pour lesquelles vous voulez exercer vous-même le contrôle.

**L'honorable. M. MacGuigan:** Oui.

**Le sénateur Frith:** Je suis d'accord avec le sénateur Flynn pour penser que le mot «incriminating» (compromettante) est d'une grande importance. Si cela devait être utile à l'accusé, vous devriez renoncer à l'accusation, tout simplement.

**L'honorable. M. MacGuigan:** Exactement. Je pense que c'est là ce qu'il importe de préciser. Je ne soutiens pas que le ministère public peut s'abstenir de communiquer des pièces à conviction qui établissent l'innocence de l'accusé. De toute évidence, si elles établissent l'innocence de l'accusé ou si elles sont susceptibles de le faire, il a l'obligation de les communiquer au tribunal et à l'accusé.

**Le sénateur Frith:** Ou de renoncer à la poursuite.

**L'honorable. M. MacGuigan:** Ou de renoncer à la poursuite. Mais s'il s'agit de pièces à conviction qui prouvent sa culpabilité d'une manière différente...

**Le sénateur Frith:** Vous désirez cette option?

**L'honorable. M. MacGuigan:** Oui.

## [Text]

**Senator Flynn:** That may be your opinion but the defence may have a different opinion. The defence may think it is useful to have that information.

**Hon. Mr. MacGuigan:** These have from time immemorial been the kinds of decisions that prosecutors have made. Every prosecutor decides, whether it is a security case or not, what is the strongest case.

In deciding which of a series of murders to charge someone with, they usually choose the one that they can most easily prove. They do not necessarily adduce evidence as to all the other murders that he may have committed.

Every prosecutor has decisions to make as to the charge to be laid and as to how he will prosecute it. I am not saying anything new; I am talking in the tradition of the common law.

**Senator Frith:** Senator Godfrey put a case like that to Mr. McMurtry yesterday, where Mr. McMurtry made the decision that it was not a good idea to proceed with a case because of blowing somebody's cover.

**Senator Godfrey:** It was a deal with this man named Kirby.

**The Chairman:** Senator Nurgitz.

**Senator Nurgitz:** Even less specific than that is the whole question of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which I assume is under the jurisdiction of your ministry.

You indicated that you were not going to provide legal opinions to this committee. Might I ask, is your department at least making its own inquiries as to conflicts between Bill C-157 and the Canadian Charter of Rights and Freedoms?

**Hon. Mr. MacGuigan:** Senator Nurgitz, I think I should say to you that I do believe questions vis-à-vis the Charter are valid questions to address to me.

While I did not specify those before, I do think that is a valid area. If you want to ask questions along those lines, I would feel obliged to consider them within my jurisdiction.

**Senator Nurgitz:** Good. That is further than I thought you would go, and I am thankful.

Mr. McMurtry in his brief, at pages 54 and 55, outlines several at least potential breaches of the Charter, and I would be interested in your specific response to them.

He dealt with extremely wide powers of search, seizure and wiretap violating section 8 of the Charter, which says that everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure. As well, he comments on section 2 of the Charter in terms of freedom of association and the right of assembly.

**Hon. Mr. MacGuigan:** By and large, senator, Mr. McMurtry was very vague as to charges of that kind.

Let me take one on which he was a little more precise, that having to do with the propriety and appropriateness and

## [Traduction]

**Le sénateur Flynn:** C'est peut-être là votre avis, mais la défense peut être d'un avis différent. La défense peut penser qu'il est utile de posséder ce renseignement.

**L'honorable. M. MacGuigan:** Depuis toujours, c'est là le genre de décisions que doit prendre le ministère public. Tout procureur de la poursuite décide, qu'il s'agisse d'une affaire de sécurité ou non, quel est l'argument le plus convaincant.

Lorsqu'il s'agit de décider quel est celui d'une série de meurtres dont on doit accuser quelqu'un, on choisit habituellement celui qui est le plus facile à prouver. On ne recueille pas nécessairement de pièces à conviction au sujet de tous les autres meurtres que l'accusé peut avoir commis.

Tout procureur de la poursuite doit prendre des décisions quant à l'accusation apportée et quant à la manière de diriger la poursuite. Il ne s'agit là de rien de neuf; je parle ici de la tradition de la *common law*.

**Le sénateur Frith:** Le sénateur Godfrey a soumis un cas semblable à M. McMurtry hier. Il s'agissait de la décision prise par M. McMurtry de ne pas donner suite à une affaire parce que cela aurait compromis un informateur.

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agissait d'une entente avec le dénommé Kirby.

**Le président:** Le sénateur Nurgitz.

**Le sénateur Nurgitz:** Il y a une question encore moins précise et c'est toute celle de la Charte canadienne des droits et libertés qui, je suppose, relève de votre ministère.

Vous avez dit que vous n'alliez pas fournir d'opinion juridique à notre comité. J'aimerais savoir si votre ministère poursuit du moins des propres enquêtes quant aux conflits qui peuvent exister entre le projet de loi C-157 et la Charte canadienne des droits et libertés?

**L'honorable. M. MacGuigan:** Monsieur le sénateur Nurgitz, je puis affirmer que les questions relatives à la Charte sont de celles qu'il convient de me poser.

Je n'ai pas précisé cela plus tôt, mais je pense qu'il s'agit d'un domaine valable. Si vous désirez me poser des questions dans ce sens, je me sentirai obligé de considérer qu'elles sont de mon ressort.

**Le sénateur Nurgitz:** Bon. Vous allez ainsi plus loin que je ne croyais et je vous en remercie.

M. McMurtry, dans son mémoire, pages 54 et 55, décrit plusieurs violations au moins potentielles de la Charte et j'aimerais connaître votre réaction précise à ce sujet.

Il a traité de la question des pouvoirs très étendus de recherche, de saisie et d'écoute électronique qui violeraient l'article 8 de la Charte, selon lequel chacun a le droit d'être à l'abri d'une recherche ou d'une saisie qui ne soit pas raisonnable. De plus, il traite de l'article 2 de la Charte au point de vue de la liberté d'association et du droit d'assemblée.

**L'honorable M. MacGuigan:** Dans l'ensemble, Monsieur le sénateur, M. McMurtry s'est montré très vague au sujet des accusations de ce genre.

J'aimerais aborder un point sur lequel il s'est montré un peu plus précis, c'est-à-dire sur l'à-propos, le bien-fondé et la



[Text]

legality of protections that would be afforded by this legislation to the officers of this new security intelligence service.

The effort has been to ascribe the powers which are provided at common law, as I think may generally be accepted to be stated in the *Waterfield* case, to the agents of the new agency.

If there is an argument that one has gone beyond those powers in the legislation, I think that is a valid point to raise with Mr. Kaplan. But Mr. McMurtry went even further, saying:

I question the desirability of giving even the limited protection now enjoyed by police officers to people who are not police officers—

And he uses that as an argument against having a separate security service.

I think that is a valid argument that one can have on policy grounds. The government has made its decision on that and has put it in the bill. We feel that, at the very least, after two royal commissions have recommended to us that there should be a separate security service, we cannot lightly disregard those recommendations. Mr. McMurtry disagrees, and that is his right.

However, I do not think that really creates a problem with the Charter. It seems to me that that creates a problem of policy short of a problem with the Charter.

With regard to the Charter in general, the most likely kinds of trouble in terms of challenges under the Charter would be with respect to vagueness, with the generality of some sections.

Our view is that the vagueness of one statute may well be the utmost precision possible in another, and that because of the nature of intelligence work and security work, it is difficult to be more specific, if any more specific, in this kind of area.

Therefore, I believe that facing a challenge under the Charter, a court would uphold the proposals that we are making. But I emphasize that at the policy level short of the Charter, one can certainly have differences of opinion as to the best way to proceed, and certainly I—and I am sure my colleague, Mr. Kaplan—will welcome any suggestions that this committee has to make as to what is the most desirable policy in this area.

To take one example, it may be that with respect to the knowledge that the Attorney General of Canada would receive under clause 21(2), this committee might want to consider whether or not there should be some provision whereby there would be knowledge of the report by the director to the Attorney General given to the review committee.

There are, obviously, points of that kind that require consideration as to how we can best provide a security service which is, on the one hand, effective and, on the other hand, has

[Traduction]

légalité des protections qui seraient fournies par le texte législatif à l'étude aux agents de ce nouveau service du renseignement de sécurité.

Ce qu'on a voulu faire, c'est de fournir aux agents de la nouvelle agence les pouvoirs qui sont fournis par la *common law* et qui, je pense, peuvent être généralement acceptés comme étant formulés dans l'affaire *Waterfield*.

Si l'on veut soutenir que le projet de loi dépasse ces pouvoirs, je pense qu'il y a lieu de soumettre la question à M. Kaplan. Mais M. McMurtry est allé plus loin, en disant:

Je mets en doute l'opportunité de donner à des gens qui ne sont pas des agents de police la protection limitée dont jouissent actuellement les agents de police.

Et il utilise cet argument pour s'opposer à l'existence d'un service de sécurité distinct.

Je pense que c'est là un argument qu'on peut soutenir à bon droit sur le plan des politiques. Le gouvernement a pris à ce sujet une décision qui se traduit dans le projet de loi. Nous sommes d'avis que, à tout le moins, après que deux commissions royales nous ont recommandé de créer un service de sécurité distinct, nous ne saurions écarter à la légère ces recommandations. M. McMurtry n'est pas d'accord, et c'est son droit.

Je pense, toutefois, que cela ne crée vraiment pas de problème par rapport à la Charte. Il me semble que cela crée un problème de politique qui est bien loin de constituer un problème par rapport à la Charte.

En ce qui concerne la Charte en général, les difficultés les plus susceptibles de se présenter en matière de contestation fondée sur la Charte porteraient sur le caractère vague et général de certains articles.

Selon nous, le caractère vague d'une loi peut bien constituer la précision la plus grande possible dans une autre; à cause de la nature du travail du renseignement et de la sécurité, il est difficile d'être beaucoup plus précis ou même d'offrir quelque surcroît de précision que ce soit, dans un domaine de ce genre.

C'est pourquoi je pense que, devant une contestation fondée sur la Charte, tout tribunal retiendrait les propositions que nous faisons. Mais je souligne qu'au niveau des politiques, abstraction faite de la Charte, on peut certes différer d'opinion quant à la meilleure manière de procéder et certes moi-même—tout comme mon collègue M. Kaplan, j'en suis sûr—j'accueillerai toute suggestion que votre comité voudra nous faire quant à la politique qui est la plus souhaitable dans ce domaine.

Pour m'en tenir à un seul exemple, il se peut que, en ce qui concerne la connaissance que le Procureur général du Canada recevrait en vertu de l'article 21(2), votre comité pourrait vouloir envisager si, oui ou non, il devrait exister une disposition selon laquelle les connaissances obtenues dans le rapport du directeur ou Procureur général seraient communiquées au comité de surveillance.

Il existe manifestement des points de ce genre qu'il faut examiner pour savoir comment nous pouvons le mieux fournir un service de sécurité qui soit, d'une part, efficace et qui,

[Text]

the proper safeguards so that any danger to civil liberties is as restrictive as possible.

**Senator Nurgitz:** Having said that, is your department, then, reviewing this bill with respect to possible Charter violations, Charter conflicts?

**Hon. Mr. McGuigan:** Although no one can say with certainty, at this stage, what all the applications of the Charter will be—and we are aware of possible challenges to this bill on the basis of the Charter—on balance we believe that as written it would be upheld by the courts.

**The Chairman:** It has been certified?

**Hon. Mr. MacGuigan:** Yes.

**Senator Nurgitz:** That was my point. I have one last point. You emphasized, in commenting on Mr. McMurtry's argument against separation of the service, that you were not going to disregard the recommendation of two royal commissions.

The McDonald Commission recommended that there be inserted into the bill a clause which said that nothing that would be done under the act would be done unless it was strictly necessary for the protection of the national security of Canada.

I am troubled by the fact that there is no such clause in this bill.

**Senator Frith:** May I add to that, Mr. Minister, the advantage of considering that if such wording were there it might save us a whole lot of wrestling with the wording in 2(a), (b) and (c).

A great deal of the concern about the breadth of the wording in 2(a), (b) and (c), it seems to me, is caused because we are not sure whether it may have gone further than it needs to for McDonald.

Perhaps you would include that in your answer.

**Hon. Mr. McGuigan:** I think this is a point for your dialogue with Mr. Kaplan. All I would say is that there are different levels of recommendations by the McDonald Royal Commission. The most fundamental recommendation, I suppose one could say, with respect to a new security service is that it be separate.

That coincides with the recommendation of the other royal commissions. So, you have two royal commissions making that solemn recommendation after many years of study.

Whatever other recommendations they made, I think they take a secondary place to that one.

**The Chairman:** Senator Riley.

**Senator Riley:** Do I take it that under clause 25, the Royal Canadian Mounted Police, as police officers, will be the only ones who will make arrests.

[Traduction]

d'autre part, comporte les garanties qu'il faut pour que tout risque d'atteinte aux libertés civiles soit le plus restrictif possible.

**Le sénateur Nurgitz:** Cela étant, votre ministère examine-t-il ce projet de loi au point de vue des violations possible de la Charte, des conflits possibles avec la Charte?

**L'honorable M. MacGuigan:** Bien que personne ne puisse dire avec certitude, pour l'instant, quelles sont toutes les applications de la Charte—et nous sommes conscients des contestations possibles du projet de loi qui seraient fondées sur la Charte—dans l'ensemble, nous croyons que, selon sa rédaction actuelle, il serait maintenu par les tribunaux.

**Le président:** Cela a été établi?

**L'honorable M. MacGuigan:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est ce que je voulais savoir. Dernier point. Vous avez insisté, dans vos commentaires sur l'argument de M. McMurtry contre la séparation du service, pour dire que vous n'alliez pas ne pas tenir compte de la recommandation de deux commissions royales.

La Commission McDonald a recommandé que le projet de loi comporte une disposition selon laquelle il ne serait pris en vertu de la loi aucune mesure qui ne serait pas strictement nécessaire pour la protection de la sécurité nationale du Canada.

Je constate avec inquiétude que le projet de loi ne comporte pas de disposition de ce genre.

**Le sénateur Frith:** J'aimerais ajouter à cela, M. le Ministre, l'avantage qu'il y aurait à l'existence d'un tel libellé, qui pourrait faire disparaître une foule de discussions au sujet du libellé de 2(a), (b) et (c).

Une grande partie de l'inquiétude qui s'exprime au sujet de la portée étendue du libellé de 2(a), (b) et (c) s'explique, me semble-t-il, parce que nous ne sommes pas sûrs que ce texte n'aille pas plus loin que la Commission McDonald l'a jugé nécessaire.

Peut-être votre réponse pourrait-elle aborder ce point-là.

**L'honorable M. MacGuigan:** Je pense que c'est là un point qui pourrait intéresser votre dialogue avec M. Kaplan. Tout ce que je puis dire, c'est que la Commission royale McDonald comporte divers niveaux de recommandations. On peut dire, je pense, que la recommandation la plus fondamentale en ce qui concerne un nouveau service de sécurité, c'est que ce service soit distinct.

Cela coïncide avec la recommandation des autres commissions royales. Nous sommes donc en présence de deux commissions royales qui font cette recommandation solennelle après de nombreuses années d'étude.

Quelles que soient les autres recommandations qui sont faites, je pense qu'elles sont secondaires par rapport à celle-là.

**Le président:** Sénateur Riley.

**Le sénateur Riley:** Dois-je comprendre que, en vertu de l'article 25, la Gendarmerie royale du Canada, à titre de corps de police, sera seule à procéder à des arrestations.



[Text]

**Hon. Mr. MacGuigan:** No. The clause says that they will have the primary responsibility, and the next clause talks about arrangements that may be made with the provincial governments.

I also anticipate that there will be a lot of informal arrangements in place. I do not anticipate that the RCMP would necessarily assume the lead role in every single investigation relating to offences under this legislation. But they want to have that option.

**Senator Riley:** But the members of the CSIS will have no power of arrest or apprehension?

**Hon. Mr. MacGuigan:** No, they will not.

**Senator Riley:** To take an example, if the service has under surveillance a target on whom it has enough evidence to warrant a charge and that target is about to board a freighter in Vancouver, what can they do?

**Senator Nurgitz:** Burn the freighter!

**Hon. Mr. MacGuigan:** That is a legal question and one which would normally be for Mr. Kaplan; however, it is of so fundamental a nature that I think I can say that the answer, clearly, is that the agents of the agency have no special powers as peace officers to interfere. All they can do is pass the information on to peace officers.

**Senator Riley:** What if the fellow is about to board a ship? Do you just let him go?

**Hon. Mr. MacGuigan:** Yes. They have no more power than any other citizen, from that point of view. But presumably, if they thought that was likely, they would have with them peace officers. There can be very close cooperation between this agency and police forces. As well, there are ways of stopping ships—

**The Chairman:** The Official Secrets Act permits extraordinary measures.

**Senator Riley:** Can they make a citizen's arrest?

**Hon. Mr. MacGuigan:** I could not give an offhand legal opinion on that. There are ways of stopping ships as they are on their way out. A better case might be where the target is boarding an airplane, which would be more difficult to stop.

**Senator Riley:** No, because the RCMP are right at the airport, or at least the principal airports.

**Hon. Mr. MacGuigan:** There is your answer: at the airport there are RCMP; at the dockside, they have a few hours to stop the ship before it gets out of the harbour.

**Senator Riley:** Harbour police are peace officers, are they not?

**Hon. Mr. MacGuigan:** Yes.

[Traduction]

**L'honorable M. MacGuigan:** Non. Selon cet article, la G.R.C. possédera la responsabilité principale à cet égard de l'article suivant traite des ententes qui peuvent être conclues avec les gouvernements provinciaux.

Je prévois aussi qu'il existera une foule d'ententes non officielles. Je ne prévois pas que la G.R.C. va nécessairement jouer le rôle principal dans chaque enquête portant sur des infractions relevant de ce texte législatif. Mais elle veut posséder cette option.

**Le sénateur Riley:** Mais les membres du SCRS ne posséderont aucun pouvoir d'arrestation ni d'appréhension?

**L'honorable M. MacGuigan:** Non, ils n'auront pas ces pouvoirs.

**Le sénateur Riley:** Prenons un exemple: si le service surveille une personne au sujet de laquelle il possède suffisamment de preuves pour justifier une accusation et que cette personne se prépare à monter à bord d'un cargo à Vancouver, que peut faire le service?

**Le sénateur Nurgitz:** Mettre le feu au cargo!

**L'honorable M. MacGuigan:** C'est là une question de droit qui devrait normalement être adressée à M. Kaplan; toutefois, elle est tellement fondamentale que je crois pouvoir dire que la réponse est manifestement la suite: les membres de l'agence ne possèdent aucun pouvoir spécial d'intervention à titre d'agents de la paix. Tout ce qu'ils peuvent faire, c'est de communiquer le renseignement aux agents de la paix.

**Le sénateur Riley:** Qu'arrive-t-il si l'individu se prépare à monter à bord d'un bateau? Devez-vous le laisser échapper?

**L'honorable M. MacGuigan:** Oui. Les membres de l'agence n'ont pas plus de pouvoirs que n'importe quel autre citoyen, à ce point de vue. Mais on peut supposer que, s'il jugeait probable cette éventualité, il se ferait accompagner d'agents de la paix. Il peut exister une collaboration très étroite entre cette agence et les corps de police. De plus, il y a des moyens d'arrêter les bateaux...

**Le président:** La Loi sur les secrets officiels autorise des mesures extraordinaires.

**Le sénateur Riley:** Les membres de l'agence, peuvent-ils eux-mêmes procéder à l'arrestation d'un citoyen?

**L'honorable M. MacGuigan:** Je ne puis improviser une opinion juridique là-dessus. Il y a des moyens d'arrêter les bateaux qui ont pris le départ. L'exemple serait meilleur si l'individu prenait place dans un avion, qu'il serait plus difficile d'arrêter.

**Le sénateur Riley:** Non, car la G.R.C. se trouve à l'aéroport, ou du moins aux principaux aéroports.

**L'honorable M. MacGuigan:** Voilà votre réponse: à l'aéroport, il y a des membres de la G.R.C.; aux quais ils disposent de quelques heures pour arrêter le bateau avant que celui-ci ne quitte le port.

**Le sénateur Riley:** Les policiers portuaires sont des agents de la paix, n'est-ce pas?

**L'honorable M. MacGuigan:** Oui.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Minister, I have only one question—and I hope you will not say it calls for an opinion.

Can you simply describe for me what is espionage?

**Hon. Mr. MacGuigan:** I can give you some guidance on that, Mr. Chairman. There is no precise definition of espionage, but there is a clarificatory statement in section 46(1)(e) of the Criminal Code which deals with treason.

There is also a relevant section in the Official Secrets Act, section 3. The first of those, the section dealing with treason, says:

Everyone commits treason who, in Canada,

(e) without lawful authority, communicates or makes available to an agent of a state other than Canada, military or scientific information or any sketch, plan, model, article, note or document of a military or scientific character that he knows or ought to know may be used by that state for a purpose prejudicial to the safety or defence of Canada—

As I recall, the statement in the Official Secrets Act is in fairly similar terms. I think that is probably as close as we come, legislatively, to a definition of espionage.

**Senator Frith:** For the record, Mr. Chairman, on the question of finding a definition in words and phrases judicially noted—as you know, there are various dictionaries where you can look up a word and find out what cases and what courts have dealt with that word—Mr. Rosen kindly dug into that and tells me that he was unable to find any case in which the word “espionage” was judicially defined.

**The Chairman:** I am back to it simply because we must have a clear view before writing our report as to whether or not there is an element of national interest implicit in it. We will come back to that. I thank the minister—

**Senator Frith:** Are we going to cover clause 21 on another occasion?

**Senator Flynn:** We could do it now, but I thought we had exhausted that matter to a large extent.

**Senator Frith:** I thought we decided that the two subjects that we wanted to deal with were Part IV and clause 21.

If the minister is coming back, that is fine.

**Hon. Mr. MacGuigan:** I was not planning on coming back, but I could. I would think that if there is a question or two on clause 21, we had better take them now, unless you envisage a prolonged discussion.

[Traduction]

**Le président:** Monsieur le Ministre, je n'ai qu'une seule question à poser—et j'espère que vous ne direz pas que c'est une demande d'opinion.

Pouvez-vous décrire tout simplement à mon intention ce qui constitue l'espionnage?

**L'honorable M. MacGuigan:** Je puis vous fournir quelques indications à ce sujet, Monsieur le Président. Il n'existe pas de définition précise de l'espionnage, mais on trouve un éclaircissement à l'article 46(1)(e) du Code criminel, qui traite de la trahison.

Il existe aussi un article pertinent dans la Loi sur les secrets officiels, soit l'article 3. Le premier, c'est-à-dire celui qui traite de trahison, ce lit comme suit:

Commet une trahison quiconque, au Canada

e) sans autorisation légitime, communique à un agent d'un État autre que le Canada, ou met à la disposition d'un tel agent, des renseignements d'ordre militaire ou scientifique ou quelque croquis, plan, modèle, article, note ou document de nature militaire ou scientifique, alors qu'il sait ou devrait savoir que ledit État peut s'en servir à des fins préjudiciables à la sécurité ou à la défense du Canada.

Si je me souviens bien, l'énoncé de la Loi sur les secrets officiels est assez semblable. Je pense que ces deux formulations sont celles qui se rapprochent le plus, sur le plan législatif, d'une définition de l'espionnage.

**Le sénateur Frith:** Pour que ce soit clairement établi, monsieur le président, au sujet de la question d'une définition juridique en mots et en expressions—comme vous le savez il existe divers dictionnaires où l'on peut chercher un mot et trouver les causes et les tribunaux qui se sont occupés de ce mot—M. Rosen a bien voulu faire les recherches nécessaires et il me dit avoir été incapable de trouver quelque cas que ce soit où le mot «espionnage» ait été défini judiciairement.

**Le président:** J'y suis revenu tout simplement parce que nous devons voir clairement, avant de rédiger notre rapport, s'il y a là un élément d'intérêt national qui s'y trouve implicitement. Nous y reviendrons. Je remercie le ministre...

**Le sénateur Frith:** Allons-nous traiter de l'article 21 à une autre occasion?

**Le sénateur Flynn:** Nous pourrions le faire maintenant, mais je pense que nous avons épuisé cette question dans une grande mesure.

**Le sénateur Frith:** Je croyais que nous avions décidé que les deux questions que nous voulions traiter étaient la Partie IV et l'article 21.

Si le ministre doit revenir, d'accord.

**L'honorable M. MacGuigan:** Je n'avais pas envisagé de revenir, mais je pourrais le faire. J'imagine que, si vous avez quelque question à poser au sujet de l'article 21, nous ferions bien de nous en occuper dès à présent, à moins que vous prévoyez un long débat.



[Text]

**The Chairman:** It would be very useful to get you back, because if we deal with clause 21 we will be half an hour at least on it, to do it justice.

If the committee would be prepared to bear with us, and the minister, for another half-hour, let's do that; otherwise, perhaps one afternoon we can get the minister back for a period of time to talk about it.

I am in the hands of the committee.

**Hon. Mr. MacGuigan:** May I express a preference for doing it now, partly because I do not believe it will take that amount of time, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Under these circumstances, it may not.

**Hon. Mr. MacGuigan:** That is what I was counting on.

**Senator Frith:** Mr. Minister, in essence the issue we are wrestling with on subclause 21(1), in general terms, is the allegation that it will allow members of the service to break the law with impunity.

The sub-question, and more legalistic question, we are wrestling with is the whole question of whether the Criminal Code now gives as much protection as anyone should get and whether the members of this service should have the same protection as is provided in section 25 of the Criminal Code.

And the third and last part—and it is really a part of the same sub-question—is, is it right that clause 21 purports to simply state the present law regarding the protection of peace officers—and officers, therefore, under this service—combining McLeod, *Waterfield*, and the Supreme Court?

Is that too complicated?

**Hon. Mr. MacGuigan:** No.

**Senator Frith:** There are three points. There is the general question of breaking the law with impunity; does subclause 21(1) simply state the present law—and there will be a supplementary question, I think, from Senator Flynn on that; and third, is that the present law as stated in *Waterfield* and as McLeod interpreted *Waterfield*?

**Hon. Mr. MacGuigan:** Senator Frith, I think what some critics have seen in subclause 21(1) is not based on the words of that subclause or any reasonable interpretation of it.

The simple fact is that members of the agency, in trying to gather information and investigate activities of a sinister, covert and threatening type will often have to resort to measures and find themselves in situations which ordinary citizens are never faced with.

This is true also of peace officers. There is even some residual confusion in the law as to the powers that peace officers have in the execution of their duties.

[Traduction]

**Le président:** Ce serait très utile que vous reveniez car, si nous traitons de l'article 21, nous y passerons au moins une demi-heure pour l'examiner suffisamment.

Si le comité est disposé à patienter, tout comme le ministre, une autre demi-heure, allons-y; sinon, peut-être, un certain après-midi, pourrions-nous obtenir que le ministre revienne en parler.

Je me sou mets à la décision du comité.

**L'honorable M. MacGuigan:** Si vous me le permettez, je préférerais que cela se fasse dès maintenant, en partie parce que je ne crois pas que cela prenne tellement de temps, monsieur le président.

**Le président:** En l'occurrence, peut-être pas.

**L'honorable M. MacGuigan:** J'y comptais.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le Ministre, la question devant laquelle nous nous trouvons essentiellement en ce qui concerne le sous-article 21(1), c'est, d'une manière générale, l'allégation selon laquelle ce texte permettra aux membres du service de violer la loi impunément.

La sous-question, qui est davantage d'ordre juridique, qui se pose à nous, c'est toute la question de savoir si, oui ou non, le Code criminel fournit déjà autant de protection que chacun devrait en obtenir et si les membres de ce service doivent obtenir la même protection que celle qui est fournie par l'article 25 du Code criminel.

Et la troisième et dernière partie—qui constitue en réalité une partie de la même sous-question—c'est celle-ci: est-il vrai que l'article 21 a pour objet de formuler tout simplement la loi actuelle en ce qui concerne la protection des agents de la paix—et, par conséquent, des agents de ce service—en combinant McLeod, *Waterfield* et la Cour suprême?

Est-ce que tout cela est trop compliqué?

**L'honorable M. MacGuigan:** Non.

**Le sénateur Frith:** Il y a trois points. D'abord la question générale de la loi violée impunément; le sous-article 21(1) ne fait-il que formuler la loi actuelle—et il y aura une question supplémentaire, je pense, de la part du sénateur Flynn à ce sujet; et troisièmement, est-ce là la loi actuelle formulée dans *Waterfield* et dans l'interprétation de *Waterfield* par McLeod?

**L'honorable M. MacGuigan:** Monsieur le sénateur Frith, je pense que ce que certains critiques ont vu dans le sous-article 21(1) ne se fonde pas sur les mots utilisés dans ce sous-article ni sur aucune interprétation raisonnable de celui-ci.

La réalité toute simple, c'est que les membres de l'agence, en s'efforçant d'obtenir des renseignements et de faire enquête sur des activités sinistres, cachées et dangereuses, devront souvent avoir recours à des mesures et se trouver dans des situations qui ne se présentent jamais aux citoyens ordinaires.

Il en est de même des agents de la paix. La confusion résiduelle est encore plus grande dans la loi quant aux pouvoirs que possèdent les agents de la paix dans l'exercice de leurs fonctions.

## [Text]

That adds a little to the difficulty that one has here. The aim here, these employees not being peace officers, is to give them the protection peace officers would enjoy in similar kinds of circumstances.

For instance, the law recognizes, although not so clearly as might perhaps be hoped, that peace officers, in the execution of their duties, are entitled to use certain force or to do certain things which, if done by an ordinary citizen, would render him culpable and subject to prosecution.

I would say that the question is not a question of breaking the law but one of what law is applicable, and the law applicable to peace officers—and by proposal, to agents of the agency—would be slightly different.

If I may give you an example, if a KGB agent arrives at Toronto airport and is whisked away to a waiting car which then exceeds the speed limit in going down Highway 427 outside Toronto, is the security service agent following that car obliged to break off surveillance and keep within the speed limit, or does the applicable federal legislative mandate render the speed laws inapplicable to him in such circumstances, acting reasonably in the pursuit of his duties, as presumably it would in respect of a peace officer in circumstances where he would have to engage in a similar act.

This is really what the clause is about; it is about that kind of protection for a security agent. It will not be construed by law officers of the Crown or, I am sure, by the courts as permitting the commission of serious crime.

#### The Chairman: Forgery?

**Senator Frith:** Let's stop on that first part and then we will deal with the *Waterfield* principle.

**Hon. Mr. MacGuigan:** In the case of forgery, it would depend upon the circumstances of the forgery. Not all forgeries are equal in result. I think you would have to be specific.

The security agent would certainly not have any more protection than a peace officer would have. The point is, he should have as much as a peace officer has.

**Senator Flynn:** If you want to give the agents the same protection as peace officers, why don't you say they are deemed to be peace officers for the purposes of section 25 of the Criminal Code?

Do they get something more by having this text?

**Hon. Mr. MacGuigan:** Subclause 21(1) is an attempt to codify both section 25 of the Code and the *Waterfield* case.

**Senator Flynn:** Then why don't you change section 25 of the Criminal Code? That would be the logical thing to do.

**Hon. Mr. MacGuigan:** The committee may want to make recommendations to the government as to what it should do.

## [Traduction]

Cela complique encore quelque peu la situation. Le but que nous poursuivons ici, puisque ces employés ne sont pas des agents de la paix, c'est de leur fournir la protection dont jouiraient les agents de la paix dans des circonstances analogues.

Par exemple, la loi reconnaît, bien que ce ne soit pas aussi clairement qu'on pourrait le souhaiter, que les agents de la paix, dans l'exercice de leurs fonctions, ont le droit d'utiliser une certaine force ou de faire certaines choses qui, si elles étaient faites par un citoyen ordinaire, pourraient faire de celui-ci l'auteur d'une infraction et l'objet d'une poursuite.

Je pense que la question qui se pose n'est pas celle d'une violation de la loi mais la question de savoir quelle est la loi qui s'applique; or la loi qui s'applique aux agents de la paix—et, en vertu de la proposition, aux membres de l'agence—serait légèrement différente.

Pour vous donner un exemple, si un agent de la KGB arrive à l'aéroport de Toronto, est poussé dans une voiture qui l'attendait et que cette voiture dépasse la vitesse légale sur la route 427 hors de Toronto, l'agent du service de sécurité qui suivait la voiture doit-il renoncer à sa surveillance et s'en tenir à la vitesse légale ou bien le mandat législatif fédéral qui s'applique à lui fait-il qu'il est exempté de se soumettre aux lois sur la vitesse dans de telles circonstances, du moment qu'il agit raisonnablement dans l'exercice de ses fonctions, comme on peut supposer que ce serait le cas d'un agent de la paix dans des circonstances où il devrait agir d'une manière semblable.

Tel est, en réalité, l'objet de l'article; il s'agit de ce genre de protection à accorder à un agent de sécurité. L'article ne sera pas interprété par les procureurs de la Couronne ni, j'en suis sûr, par les tribunaux comme autorisant une infraction sérieuse.

#### Le président: Les faux documents?

**Le sénateur Frith:** Arrêtons-nous sur cette première partie puis nous traiterons du principe formulé dans *Waterfield*.

**L'honorable. M. MacGuigan:** Dans le cas des faux documents, tout dépend des circonstances. Les faux documents n'ont pas tous les mêmes résultats. Je pense qu'il faut préciser.

L'agent de sécurité ne serait certes pas plus protégé qu'un agent de la paix. L'important, c'est qu'il devrait avoir la même protection qu'un agent de la paix.

**Le sénateur Flynn:** Si vous désirez accorder aux agents la même protection qu'aux agents de la paix, pourquoi ne pas dire qu'ils sont considérés comme des agents de la paix aux fins de l'article 25 du Code criminel?

Qu'est-ce qu'ils obtiennent de plus par le texte à l'étude?

**L'honorable. M. MacGuigan:** Par le sous-article 21(1), nous avons voulu codifier à la fois l'article 25 du Code et l'affaire *Waterfield*.

**Le sénateur Flynn:** Pourquoi alors ne pas modifier l'article 25 du Code criminel? Ce serait logique.

**L'honorable. M. MacGuigan:** Peut-être votre comité voudrait-il présenter des recommandations au gouvernement au sujet de ce que celui-ci devrait faire.



[Text]

It is not for me to decide, on behalf of the government, what response it will make.

**Senator Flynn:** Otherwise we could have a dispute as to whether peace officers are in a better position than agents of the security service. I do not find it very logical.

**Hon. Mr. MacGuigan:** I do not think the suggestion is at all unreasonable. I am only saying I am not the appropriate minister to make the decision. But the kind of recommendation—

**Senator Flynn:** You are very close to this situation.

**Hon. Mr. MacGuigan:** The kind of recommendation that the committee will make on this will obviously have great influence with the government.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, in fairness to the minister we should say that Mr. Starnes this morning—just so the minister will know we have that evidence in front of us—said we are not just concerned with questions of breaking a provision of the *Highway Traffic Act*; that we are talking about things, as the Chairman has said, such as forgery in issuing passports, issuing licences, issuing IDs of various kinds.

He felt, from his experience, that the kind of acts he would hope would be protected would go beyond just speeding. I got that impression, although he has some reservations about clause 21.

He said that if you are going to protect your officers, you will have to assume that you will protect them against more than just speeding offences, and I guess that makes sense.

**Hon. Mr. MacGuigan:** As I have said, the intention is to give them the protection that peace officers have under the Criminal Code and at common law.

**Senator Frith:** Others may have supplementary questions. I wanted to give the minister an opportunity to comment on that clause. I am not going to push it any further.

**The Chairman:** The committee decided this morning, Mr. Minister, to send to you the brief of the Attorney General of Ontario, hoping that perhaps you might want to send us a memorandum on the many points he makes and on a number of suggestions which he makes.

I would hope you would find it helpful to participate in that way, because certainly I can assure you there are a number of questions which have not been exhausted here this afternoon.

We want to thank you very much for coming, and perhaps if the need arises we will be able to hear from you again.

**Hon. Mr. MacGuigan:** Mr. Chairman, may I simply say that although I did express my preference for having questions on clause 21 this afternoon as well, I remain, of course, available to the committee if my services, with the limitations that I have advanced, are required.

[Traduction]

Je n'ai pas à décider, au nom du gouvernement, quelle sera la réaction de ce dernier.

**Le sénateur Flynn:** Sinon, nous pourrions avoir un débat quant à savoir si les agents de la paix se trouvent en meilleure position que les agents du service de sécurité. Je ne trouve pas cela très logique.

**L'honorable. M. MacGuigan:** Je ne crois pas que cette suggestion soit en rien déraisonnable. Je vous dis simplement que je ne suis pas le ministre qui doit prendre cette décision. Mais le genre de recommandation...

**Le sénateur Flynn:** Vous êtes très proche de cette situation.

**L'honorable. M. MacGuigan:** Le genre de recommandation que votre comité va faire à ce sujet aura manifestement une très grande influence sur le gouvernement.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le Président, pour être juste envers le ministre, nous devons dire que M. Starnes, ce matin—tout simplement pour que le ministre sache que nous avons ce témoignage devant les yeux—a dit qu'il ne s'agit pas ici uniquement de la violation d'une disposition de la *Loi sur la circulation routière*; nous traitons d'autres choses, comme l'a dit le Président, par exemple l'émission de faux passeports, de faux permis, de diverses fausses cartes d'identification.

Il a dit espérer que, d'après son expérience, les actes protégés ne se limiteraient pas aux excès de vitesse. C'est l'impression que j'ai eue, bien qu'il ait dit avoir des réserves au sujet de l'article 21.

Il a dit que, s'il s'agit de protéger vos agents, vous devrez supposer que vous les protégez de bien d'autres choses encore que les infractions pour excès de vitesse et je pense qu'une telle affirmation est raisonnable.

**L'honorable. M. MacGuigan:** Je le répète, notre intention est de leur fournir la même protection que les agents de la paix possèdent en vertu du Code criminel et de la *common law*.

**Le sénateur Frith:** D'autres membres du comité ont peut-être des questions supplémentaires à poser. Je voulais donner au ministre l'occasion de commenter cet article. Je vais m'en tenir à cela.

**Le président:** Le comité a décidé ce matin, Monsieur le Ministre, de vous envoyer le mémoire du Procureur général de l'Ontario en pensant que vous voudrez peut-être nous envoyer une note sur les nombreux points qu'il soulève et sur diverses suggestions qu'il présente.

J'espère que vous trouverez utile une participation de ce genre, car je puis vous assurer que bien des questions sont bien loin d'avoir été épuisées ici cet après-midi.

Nous voulons vous remercier beaucoup de vous être présenté devant nous. Si cela devient nécessaire, peut-être pourrions-nous avoir encore une autre fois.

**L'honorable. M. MacGuigan:** Monsieur le Président, je voudrais dire tout simplement que, bien que j'aie exprimé le désir de recevoir de préférence des questions sur l'article 21 cet après-midi, je demeure évidemment à la disposition du comité si, dans les limites que j'ai formulées, vous avez besoin de mes services.

[Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Minister. The committee stands adjourned until September 12 at 2.30 p.m.

The Committee adjourned.

[Traduction]

**Le président:** Merci, Monsieur le ministre. La prochaine séance du comité aura lieu le 12 septembre à 14 h 30.

La séance du comité est levée.

---

























*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. John Starnes

*From the Department of Justice:*

Mr. Roger Tassé, O.C., Q.C., Deputy Minister.

M. John Starnes

*Du ministère de la Justice:*

M. Roger Tassé, O.C., c.r., sous-ministre.



CA1  
402  
83523



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

# SENATE OF CANADA

# SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special  
Committee of the Senate on the*

*Délibérations du comité  
sénatorial spécial du*

## Canadian Security Intelligence Service

## Service canadien du renseignement de sécurité

*Chairman:*  
The Honourable P. M. PITFIELD

*Président:*  
L'honorable P. M. PITFIELD

Monday, September 12, 1983

Le lundi 12 septembre 1983

Issue No. 6

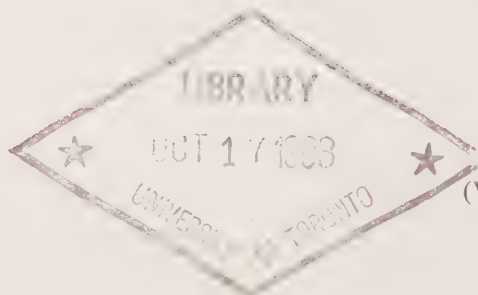
Fascicule n° 6

**Sixth Proceedings on**  
The subject-matter of Bill C-157,  
intituled: "Canadian Security  
Intelligence Service Act"

**Sixième fascicule concernant**  
La teneur du Projet de loi C-157,  
intitulé: «Loi sur le Service canadien  
du renseignement de sécurité»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE  
ON THE CANADIAN SECURITY  
INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
Lapointe	

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL  
DU SERVICE CANADIEN DU  
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

*Président:* L'honorable P. M. Pitfield

*Vice-président:* L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
Lapointe	

(Quorum 5)

*Les greffiers du comité*

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

*Clerks of the Committee*



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, June 29, 1983:

Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(b) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)(b) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir; les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, SEPTEMBER 12, 1983  
(12)

[Text]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 2:38 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield, Olson. (8)

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

*Witnesses:*

Professor Peter H. Russell, Department of Political Science, University of Toronto.

*From the Canadian Civil Liberties Association:*

Mr. A. Alan Borovoy, General Counsel and Professor Kenneth Swan, Chairman, National Board of Directors.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intitled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

The witnesses made statements and answered questions.

At 5:55 p.m., the proceedings were interrupted for nine minutes after which the sitting was resumed.

On motion of Senator Nurgitz, it was *agreed*:—"That the document, 'The Proposed Charter for a Civilian Intelligence Agency: An Appraisal', by Prof. Peter H. Russell, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings" (see Appendix "6A").

On motion of Senator Godfrey, it was *agreed*:—"That the brief on Bill C-157 by the Canadian Civil Liberties Association, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings" (see Appendix "6B").

At 6:46 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## EVENING SITTING

MONDAY, SEPTEMBER 12, 1983  
(13)

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 7:35 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Flynn, Godfrey, Lapointe, Nurgitz and Pitfield. (6)

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 12 SEPTEMBRE 1983  
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 14 h 38 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz, Pitfield et Olson. (8)

*Également présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chargés de recherche.

*Témoins:*

Professeur Peter H. Russell, Département des sciences politiques, Université de Toronto.

*De l'Association canadienne des libertés civiles:*

M. A. Alan Borovoy, avocat en chef et Professeur Kenneth Swan, président, Conseil national des directeurs.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité reprend l'étude de la teneur du projet de loi C-157, intitulé «Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions qui leur sont posées.

A 17 h 55, les délibérations sont interrompues pendant neuf minutes, après quoi la séance est reprise.

Sur motion du sénateur Nurgitz, il est *décidé*: «Que le document, Évaluation du Projet de Loi sur la création d'une agence civile de renseignement, présenté par le professeur Peter H. Russell, soit imprimé en annexe aux délibérations de ce jour» (voir annexe «6A»).

Sur motion du sénateur Godfrey, il est *décidé*: «Que le mémoire sur le Projet de loi C-157, présenté par l'Association canadienne des libertés civiles, soit imprimé en annexe aux délibérations de ce jour» (voir annexe «6B»).

A 18 h 46, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## SÉANCE DU SOIR

LE LUNDI 12 SEPTEMBRE 1983  
(13)

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 19 h 35 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Flynn, Godfrey, Lapointe, Nurgitz et Pitfield. (6)

*Également présents:* Du service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chargés de recherche.

*Witness:*

Professor Martin L. Friedland, Faculty of Law, University of Toronto.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, resumed consideration of the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

The witness made a statement and answered questions.

At 9:14 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

*Témoïn:*

Professeur Martin L. Friedland, Faculté de droit, Université de Toronto.

En conformité avec son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité reprend l'étude de la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions qui lui sont posées.

A 21 h 14, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Erika Bruce

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Monday, September 12, 1983

[Text]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 2.30 p.m. to consider the subject matter of the bill.

**Senator P. Michael Pitfield** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, our first witness is Professor Peter H. Russell whose article has been mentioned frequently in the last couple of meetings.

Professor Russell, you are well known to honourable senators by your reputation and we welcome you here today. Perhaps you could begin with your presentation.

**Professor Peter H. Russell, Department of Political Science, University of Toronto:** Thank you, Mr. Chairman, and, through you, I thank the committee for inviting me here to participate in these important deliberations. I should like to begin by explaining that I am really here as a private citizen—a professor—and any expertise that I may have is knowledge and insights that I acquired as the Director of Research for the McDonald Commission on certain activities of the RCMP. Naturally, as I look at Bill C-157, which is before you, I will be weighing it and assessing it very much from the perspective of that commission's recommendations. I hasten to add that when I do this, I want to make it very clear that I speak for myself and not for the three commissioners—Mr. Justice McDonald, Donald Rickerd and Guy Gilbert—who have spoken for themselves very clearly in the volumes of their report, particularly Volumes I and II of the second report, the volumes entitled "Freedom and Security Under the Law." I hope I do not deviate too drastically from the spirit and intent of those recommendations in speaking to them this afternoon, but in any event, I speak for myself.

My first remark is perhaps the bottom line of an assessment. I have been asked literally hundreds of times, perhaps even a thousand times, by friends and colleagues and by people in the media and in politics as to what I think of this bill and how it weighs up after having worked for four years in this area for the royal commission. Overall, I say it is a fair, first effort. I would be struggling if it was a student paper as to whether I could push it past a C-plus into the B-minus range. It is a step in the right direction as a draft, but it is seriously flawed. The answer is to improve the bill. What must not be done now is just to tear this up and say that we can stay with the status quo and that this bill is creating a terrible monster and that we do not want to have any legislation at all. I heard some critics making the point that they want to revert back to square one where we are now. In my opinion, square one will not do for Canada. As you are aware, many members of the public and perhaps some of the media do not understand that we have a security intelligence agency now. This is not creating one for the first time. It is out there in the field now gathering advance

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 12 septembre 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité, que l'on a saisi du projet de loi C-157, constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certains infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes, et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative, se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour examiner ce sujet.

**Le sénateur P. Michael Pitfield** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, notre premier témoin est M. Peter H. Russell, dont l'article a été évoqué à maintes reprises au cours des dernières séances.

Monsieur Russell, les honorables sénateurs vous connaissent de réputation, et nous sommes heureux de vous accueillir ici aujourd'hui. Je vous cède la parole.

**M. Peter H. Russell, professeur à la Faculté de sciences politiques de l'Université de Toronto:** Merci, monsieur le président; je voudrais, par votre entremise, remercier le Comité de m'avoir invité à participer ici à cet important débat. Je voudrais dire tout d'abord que je suis ici en tant que particulier, en tant que professeur, et que l'essentiel de ce que je sais sur la question provient des travaux que j'ai effectués en tant que directeur des recherches pour la Commission McDonald sur certaines activités de la GRC. Naturellement, lorsque je considère le projet de loi C-157 qui est devant vous, je l'apprécie dans la perspective des recommandations de la Commission. Je m'empresse d'ajouter qu'à cet égard, je parle en mon nom propre et non à celui des trois commissaires, à savoir M. le juge McDonald, M. Donald Rickerd et M. Guy Gilbert, qui ont très clairement exposé leur point de vue dans les différents volumes du rapport, notamment dans les volumes I et II du deuxième rapport, intitulé «La liberté et la sécurité devant la loi». J'espère ne pas m'éloigner de l'esprit ni de l'intention de ces recommandations en les évoquant cet après-midi, mais quoi qu'il en soit, je parle en mon nom propre.

Je voudrais tout d'abord faire une remarque préliminaire. J'ai été invité des centaines de fois, peut-être même des milliers de fois, par des amis et des collègues, par des journalistes et des spécialistes de la politique, à dire ce que je pensais de ce projet de loi dans le contexte de mes quatre années de collaboration dans ce domaine aux travaux de la commission royale. J'estime globalement qu'il s'agit d'un premier effort louable. Si c'était la thèse d'un étudiant, j'hésiterais sans doute entre un C-plus et B-moins. Ce projet de loi constitue un pas dans la bonne direction, mais il comporte des faiblesses. Il s'agit d'y remédier par des améliorations. On aurait tort de le mettre à la poubelle et d'affirmer qu'il est préférable de s'en tenir au status quo, que ce projet de loi crée un service administratif monstrueux et qu'il est préférable de ne pas légiférer dans ce domaine. Certains estiment qu'il serait préférable de revenir à la case «départ» où nous nous trouvions avant ce projet de loi. À mon avis, cette case «départ» ne convient pas à un pays comme le Canada. Comme vous le savez, il y a encore beaucoup de gens, même dans les médias,

## [Text]

intelligence about threats to the security of this country. As is the case in every country virtually in the world—certainly in all the democratic countries—we have a security intelligence agency as a branch of the RCMP doing that work now. At this point it has no statutory mandate, but simply a mandate to collect intelligence in the form of a cabinet directive, which is very broad. If some people do not like the definitions of threats to security in Bill C-157, I invite them to look at the cabinet directive that defines the threats that the present RCMP security services are supposed to identify. I regard that mandate as much more open to abuse. That is the present mandate and it is not in the form of a legislative statute. There is no independent review committee monitoring the activities of that agency at the moment. There is no provision for judicial warrants to intercept private communications. There is no provision for ministerial knowledge and control of agreements to share intelligence with foreign countries—nothing like clause 19 in this bill.

The point I should like to make, and I cannot emphasize it too strongly at least for public consumption, is that the status quo will not do. It is fraught with equal and opposite dangers. One danger is that the agency that is out there now is without a statutory mandate and without an act of Parliament sanctioning its activities and will be immobilized and not able to do the work that it must be doing in order to protect this country's democratic system and security. Without a statutory mandate we will not have sufficient surveillance and we will lack the kind of intelligence that any responsible government needs.

The other danger is that the agency out there will be too active and will have excessive surveillance and intrusion into the political life of this country by secret agencies. Both those danger are there, and what we have to do is to produce legislation that meets these problems, not just junk this legislation and go back to the status quo.

Mr. Chairman, I for one congratulate the government for bringing legislation forward. I think, as a political scientist, it is a very—if I may use the colloquial term—gutsy move. I do not think any government, no matter how well drafted its legislation is, will get brownie points with the public for good legislation for a security agency. I am referring to the broad public now but, of course, there will be a few experts and people who study these things carefully who will give them credit. But politically this is not a popular ball game to get involved in. I think that is the key reason why most of the western democracies have not seen fit to bring in legislation to direct, to guide and to govern their domestic security intelligence operations because the public debate is a very dangerous one politically to government. I think this is a brave move and a move in the right direction.

A further general point I should like to make is that some people are critical of this bill because it is creating a new organization—a so-called civilian organization—outside of the

## [Traduction]

qui n'ont pas compris que notre pays avait déjà une agence de renseignement de sécurité. Il ne s'agit pas d'un organisme nouveau. Il y a déjà un service qui fait du renseignement concernant les menaces à la sécurité de notre pays. Comme la plupart des pays du monde, et comme tous les pays démocratiques, nous avons une agence de renseignement qui fait partie de la G.R.C. et qui pratique actuellement ce genre d'activité. Jusqu'à maintenant, elle n'a jamais eu de mandat officiel, elle a simplement reçu, sous forme d'une directive du cabinet, de caractère très général, l'ordre de faire du renseignement. S'il y en a qui contestent la définition des menaces à la sécurité dans le projet de loi C-157, je les invite à prendre connaissance de la directive du cabinet où sont définies les menaces que l'actuel service de sécurité de la G.R.C. est censé déceler. A mon avis, son mandat actuel se prête beaucoup plus aux accès. Ce mandat n'a pas le caractère d'un texte législatif. Il n'existe aucun comité de surveillance chargé de contrôler les activités du service. Ce dernier n'a pas à obtenir de mandat d'un juge pour intercepter les communications privées. Il n'existe aucune disposition prévoyant que le ministre soit informé des accords de communication de renseignement avec des pays étrangers, et qu'il puisse s'y opposer, comme le prévoit l'article 19 du projet de loi.

Je tiens à insister, de façon à être bien compris, sur le fait que la situation actuelle est inacceptable. Elle comporte deux risques contraires mais d'égale importance. Tout d'abord, l'agence qui existe actuellement n'a pas de mandat statuaire et ses activités ne sont sanctionnées par aucune loi du Parlement; elle ne peut faire ce qu'il faudrait pour protéger le régime démocratique et la sécurité de ce pays. Sans un mandat statuaire, elle ne peut être soumise à une surveillance suffisante, ni recueillir le genre de renseignement dont un gouvernement responsable a besoin.

L'autre risque, c'est que cet organisme soit trop actif, qu'il exerce une surveillance excessive et qu'il s'immine les affaires publiques de notre pays par l'intermédiaire d'organismes fantômes. Ces deux dangers existent, et ce qu'il nous faut, c'est une loi qui réponde à ces problèmes; il ne saurait être question de mettre ce projet de loi à la poubelle pour revenir au status quo.

Monsieur le président, je félicite le gouvernement d'avoir présenté ce projet de loi. Je pense que du point de vue des sciences politiques, il s'agit là d'un audacieux. Quelle que soit la façon dont un gouvernement formule une telle loi, il ne doit pas s'attendre à recueillir les louanges du public lorsqu'il crée une agence de sécurité dans voie législative. Je parle ici du public en général; naturellement il y aura toujours quelques experts ou quelques spécialistes de la question pour lui donner raison, mais politiquement, un tel geste ne peut lui attirer la faveur populaire. Voilà, à mon sens, la principale raison pour laquelle la plupart des démocraties occidentales n'ont pas jugé bon de légiférer pour diriger les activités de leur service de renseignement de sécurité, car pour un gouvernement, une telle mesure équivaut à ouvrir un débat public très dangereux politiquement. A ce titre, ce projet de loi constitue un pas courageux dans la bonne direction.

Toujours au chapitre des remarques d'ordre général, je voudrais dire que certains contestent ce projet de loi parce qu'il crée un nouvel organisme soi-disant civil à l'extérieur de la



[Text]

RCMP. The one thing those critics should remember is that whether or not you separate the security intelligence function of government out of the RCMP—whether you leave it in the RCMP or take it out—we must have legislation to define the mandate to bring it under proper control and so on and so forth. You do not solve this problem by simply not creating a new agency.

That brings me to the next general point, which I have not discussed very much in my paper at all, but which I wish to say a few things about. The point that concerns me is the very question of whether you should take the security intelligence responsibility out of the RCMP and put it in the hands of a new civilian security intelligence agency. Of course, that is a threshold question for anyone thinking of Bill C-157, and it is a question to which a lot of us, who have worked on royal commissions in this area, have given a good deal of thought.

I notice that on this issue a number of criticisms are being made of its civilianization—that is, the taking of it out of the hands of the RCMP. Some of these criticisms—for instance, Mr. McMurtry's that he made on behalf of, as I understand it, all the provincial attorneys general—do point to some of the costs and risks involved in going the civilian route. One of the key risks they point out is some endangering of effective liaison between a new civilian agency and existing police forces in this country and intelligence agencies in other countries. There is something to that point. It is a point that the McDonald Commission addressed and examined very carefully. I think that particular cost is rather inflated by some of the criticisms, but, nevertheless, it is a cost and a hazard.

I want to point out that I have not found any of those critics looking at the costs of leaving the security intelligence agency within the RCMP and the benefits to be achieved by taking it out. That is essentially what one must do to arrive at an intelligent conclusion about whether or not security intelligence functions should be removed from the RCMP. You must appraise and evaluate all of the costs and benefits. It is a one-sided analysis to point to just some costs.

It is precisely that evaluation of pros and cons that two Canadian royal commissions have undertaken: the Mackenzie Commission which reported in 1968 and the McDonald Commission with which I was associated. In both cases, the royal commissions, with three royal commissioners in each commission, came to the conclusion that, on an appraisal of the costs and benefits, it was best for Canada, for security, for democracy and for civil liberties to remove the security intelligence function from the RCMP.

On a slight autobiographical note, I might tell you that I, for one, and some colleagues like me, began four years' work on the royal commission with somewhat the opposite bias—that we would probably be better off leaving this sort of activity in the hands of the RCMP. After four years, we came around, to a person, with a very strong commitment to the opposite point of view.

[Traduction]

GRC. Que les activités de renseignement de sécurité soient séparés de la GRC ou qu'elles y restent intégrés, il demeure que la loi sera toujours indispensable pour définir le mandat de l'agence et pour l'assujettir à un contrôle approprié. Encore une fois, on ne saurait résoudre ce problème en évitant de créer une nouvelle agence.

Voilà qui m'amène à mon argument suivant, que je n'ai fait qu'effleurer dans mon mémoire, et qu'il serait bon d'étoffer un peu ici. Il s'agit de savoir s'il y a lieu d'ôter la responsabilité du renseignement de sécurité à la GRC pour la confier à un nouveau service civil. Naturellement, cette question constitue un point de départ lorsqu'on étudie le projet de loi C-157, et tous ceux qui ont collaboré aux travaux des commissions royales dans ce domaine y ont beaucoup réfléchi.

Je remarque qu'à ce propos, on critique beaucoup le fait que ces activités puissent être retirées à la GRC. Ainsi M. McMurtry, qui représentait le point de vue de tous les procureurs généraux de la province, a parlé de ce qu'il en coûterait et des risques qu'on prenait en confiant ces activités à un service civil. Le principal risque qu'on dénonce concerne la détérioration des rapports entre ce service civil d'une part et les forces de police canadienne et les agences étrangères de renseignement d'autre part. Cet argument n'est pas sans mérite. Les membres de la Commission McDonald l'ont étudié attentivement. A mon avis, ce risque est exagéré dans certains cas, mais il n'en existe pas moins.

Je voudrais faire remarquer que personne, à ma connaissance, n'a envisagé les inconvénients qu'il y aurait à laisser les activités de renseignements de sécurité aux mains de la GRC, ni les avantages qu'il y aurait à les confier à un organisme civil. C'est pourtant les questions que l'on doit se poser pour en arriver à une conclusion intelligente lorsqu'il s'agit de savoir si les activités de renseignement de sécurité doivent être confiées à un organisme autre que la GRC. A cet égard, il est indispensable d'apprécier tous les avantages et tous les inconvénients des deux possibilités. On ne peut obtenir qu'un point de vue très partial en ne tenant compte que de certains inconvénients.

C'est exactement cette évaluation du pour et du contre qu'ont entreprise deux commissions royales canadiennes, à savoir la Commission Mackenzie, qui a présenté son rapport en 1968, et la Commission MacDonald, avec laquelle j'ai collaboré. Ces deux commissions royales, formées chacune de trois commissaires, en sont venues à la conclusion que compte tenu des avantages et des inconvénients, il était préférable pour le Canada, pour la sécurité, pour la démocratie et la sauvegarde des libertés civiles, de confier les activités de renseignement et de sécurité à un organisme autre que la GRC.

Je voudrais faire ici une parenthèse pour vous dire qu'en ce qui me concerne et en ce qui concerne certains de mes collègues qui ont travaillé pendant quatre ans pour la Commission royale, nous avons commencé nos travaux avec le parti pris opposé: nous aurions préféré que la GRC garde la responsabilité de ce type d'activité. Au bout de quatre ans, nous étions convaincus du contraire.

## [Text]

That is just to assert where we ended up. You may ask, "Why did you end up there?" In this instance, it is hard to do justice to the whole chapter of our commission's report or the Mackenzie report which summarizes the reasons, on balance, for separating this particular activity of the RCMP and putting it into a civilian agency.

However, I would stress that there are two main reasons. One has to do with personnel and the management of personnel. Collecting security intelligence about the risk to the democratic process of this country and about the risk to the security of this country, above all, involves exclusively difficult political judgments that should be made by a group of people who have a mixture of backgrounds and a combination of skills. We did not find that mixture of backgrounds or combination of skills within the RCMP. What is more, as a commission, we became convinced that that could not be achieved. We noted the failure of Prime Minister Trudeau's compromise plan of 1969—his response to the last commission before ours, which recommended a civilian agency. His compromise was to try to develop, within the RCMP, a sort of civilian branch with a mixture of skills and backgrounds that is, the analysts and the writers as well as the investigators—that a good agency needs. We found that plan was constantly frustrated and defeated by the RCMP. Those are not empty words; a chapter of the report documents the undermining of that compromise by the Royal Canadian Mounted Police. We became convinced that, in order to get the right kind of agency that could make the kinds of judgments, write the kinds of analytical reports that are needed by the government in this field and to recruit, keep and use those people, you need an agency outside of the RCMP with a different method of management and a different method of recruitment, training and using people.

The second reason for civilianization has to do with the relationship of a security intelligence agency to government; that is the proper relationship between the government and the agency. Here, Mr. Chairman, we concluded that there must be a very close relationship—one much closer than either appropriate or possible in most cases with a police force.

I need go no further to underline the importance of this point than to quote some words from the commission's report. These words of the commission's report are attributed to Robert Stanfield, who, I do not think, needs any introduction to this audience as a former Leader of the Opposition. In 1969, Mr. Stanfield said the following words, which, as reproduced in the commission's second report at page 45, concern the need for a close relationship between a security intelligence agency and government. As the Mackenzie Commission report was being debated in the House of Commons, Mr. Stanfield said:

What would be cause for grave concern would be any thought that much of the operation is beyond the ken of the ministry or the Prime Minister; that there are not ministers, elected and responsible members of govern-

## [Traduction]

Vous voyez donc comment notre point de vue a évolué. Vous vous demandez peut-être pourquoi il en a été ainsi. En l'occurrence, il serait difficile de reprendre ici l'ensemble du chapitre du rapport de notre commission ou celui du rapport de la Commission Mackenzie où sont résumés les motifs pour lesquels il conviendrait d'ôter la responsabilité de ces activités à la GRC pour les confier à un organisme civil.

Cependant, j'aimerais insister sur deux des principaux motifs. Le premier concerne le personnel et la gestion du personnel. Les activités de renseignement de sécurité sur les dangers qui menacent le processus démocratique ou la sécurité du pays comportent avant tout un délicat jugement d'ordre politique, qui ne devrait être rendu que par un ensemble de personnes bien différentes de par leur formation et leurs aptitudes personnelles. A notre avis, cet éventail d'origines et d'aptitudes personnelles fait défaut dans la GRC. De plus, la Commission a estimé qu'on ne pouvait réunir le personnel approprié au sein de la GRC. Nous avons remarqué l'échec de la solution de compromis proposée en 1969 par le premier ministre Trudeau en réponse à la Commission qui avait précédé la nôtre, et qui avait recommandé une agence civile. Le compromis consistait à mettre en place, au sein de la GRC, une sorte de service civil réunissant l'éventail dont je viens de parler, c'est-à-dire des analystes et des intellectuels aussi bien que des enquêteurs, constituant l'équipe complète dont une bonne agence a besoin. Nous avons constaté que cette solution se heurtait à l'hostilité de la GRC. Il ne s'agit pas là d'un argument mineur: un chapitre du rapport est consacré à la façon dont la GRC s'est opposée à ce compromis. Nous avons acquis la conviction que pour constituer une agence susceptible de porter les jugements et de formuler les rapports analytiques dont le gouvernement a besoin dans ce domaine, et de recruter et de conserver les gens capables de le faire, il fallait placer cet organisme en dehors de la GRC, lui donner des moyens de gestion différents et d'autres méthodes de recrutement, de formation et d'utilisation du personnel.

Le deuxième motif en faveur d'un organisme civil concernait les rapports entre l'organisme de renseignement de sécurité et le gouvernement. A ce titre, monsieur le président, nous sommes parvenus à la conclusion qu'il devait exister une relation très étroite, ou du moins plus étroite que celle qui peut généralement s'établir entre un gouvernement et un corps de police.

Il me suffira, pour souligner l'importance de cet élément, de reprendre une citation du rapport de la Commission. Il s'agit de propos tenus par Robert Stanfield, ancien chef de l'Opposition, comme vous le savez. En 1969, M. Stanfield a tenu les propos suivants, qui apparaissent à la page 45 du deuxième rapport de la Commission, et traitent de la nécessité d'une relation étroite entre l'organisme de renseignement de sécurité et le gouvernement. Lors du débat sur le rapport de la Commission Mackenzie à la Chambre des communes, M. Stanfield a déclaré à propos des opérations de sécurité:

Ce qui devrait nous préoccuper gravement serait l'éventualité qu'elles échappent à l'autorité du cabinet ou du premier ministre; qu'il n'y ait pas de ministre, de membres élus et responsables du gouvernement, à qui toutes



## [Text]

ment, to whom the entire security operation is an open book, who have continuing access to everything that is going on in that area, and who give proper, responsible, political, civilian direction to the operation on a continuing basis.

The commissioners felt that that kind of relationship could not be developed with the RCMP.

I suppose one of the reasons they felt that way was the record of deception—and this is an unfortunate thing to remind Canadians of, but I will—whereby, over a period of years, the RCMP had deceived ministers of the crown. One of the most important passages and, to me, one of the saddest to remind myself and you of, is the passage at the beginning of Chapter 2 of the Second Report where they began to summarize not the individual wrongdoings but the practices and the policies of wrongdoing carried on knowingly by the Royal Canadian Mounted Police for many years. At the beginning of the section entitled, "Improper Acts," they write these sad words which we must not forget:

The commons thread which we have detected running through these incidents is that of a willingness on the part of members of the R.C.M.P. to deceive those outside the Force who have some sort of constitutional authority or jurisdiction over them or their activities.

On the next page, where they discuss possible reasons for that practice of deception, they suggest this as a key reason:

—exposure to the Minister, and then perhaps publicly, of any questionable activity on the part of its members would inflict damage to the good reputation of the Force and that this concern is of greater weight than any need for candour, truth and forthrightness. This notion arises in part from the fact that the Force has become a national symbol, probably more so than any other Canadian institution or object. Protecting the Force's reputation is also a manifestation of a broader problem, which we will examine in Part VI, related to the unquestioning loyalty of the Force engendered in its members.

They conclude with these words:

We there point out that the R.C.M.P., through its recruiting, training and management practices, engulfs its members in an ethos akin to that found in a monastery or religious order. Extreme loyalty, untempered by an awareness that, among other things, the Force has a duty to be candid and forthright with the civilian authority, has contributed to both the practice of deception and an unwillingness, on the part of members not a party to a deception but aware of it, to disclose the deception to the Minister.

Those are the reasons, therefore, for the need of a close relationship between the government and an agency collecting advance intelligence about threats to security, as well as the need of different kinds of personnel policies and so on. Above

## [Traduction]

les méthodes et pratiques de sécurité soient un livre ouvert, qui aient sans cesse accès à tout ce qui se fait dans ce domaine, et qui donnent une direction juste, responsable, politique, civile et permanente à ces opérations.

Les commissaires ont estimé que ce genre de relation ne pouvait s'établir avec la GRC.

Même s'il s'agit là d'un bien mauvais souvenir à rappeler aux Canadiens, je vous dirai néanmoins que l'une des raisons qui ont amené les commissaires à cette conclusion concerne les nombreux cas où la GRC a trompé des ministres de la Couronne. Je voudrais vous renvoyer à l'un des plus importants passages, et à mon sens, à l'un des plus dramatiques du rapport de la Commission McDonald, qui figure au début de la partie II du second rapport, où sont résumées les pratiques—non pas les méfaits individuels, mais les pratiques et les méfaits auxquels la Gendarmerie royale du Canada a eu délibérément recours pendant des années. Au début du premier chapitre de la partie II, intitulé «actes répréhensibles», on peut lire cette phrase, dont chacun devrait se souvenir:

Le trait commun de tous ces incidents est la disposition des membres de la GRC à tromper ceux qui, en dehors de la Gendarmerie, exercent une autorité ou une compétence constitutionnelle sur eux ou sur leurs activités.

À la page suivante, on envisage les causes de cette disposition à la tromperie, dont la principale serait la suivante:

L'autre notion qui a donné naissance à la pratique de la tromperie, c'est qu'en dévoilant au ministre et peut-être ensuite au grand public quelque activité d'un caractère douteux de membres de la Gendarmerie, on nuirait à la bonne réputation dont elle jouit, à quoi il convient de sacrifier le besoin de franchise, de vérité et de sincérité. Cette notion découle en partie de ce que, probablement, plus que n'importe quelle autre institution ou réalité canadienne, la Gendarmerie est devenue un symbole national. Le souci de sa réputation constitue aussi pour la Gendarmerie la manifestation d'un problème plus général qui concerne la loyauté inconditionnelle qu'elle réclame de ses membres.

Ils concluent dans les termes suivants:

Dans la Partie VI nous signalons que, par ses pratiques de recrutement, de formation et de gestion, la GRC renferme ses membres dans une éthique analogue à celle que l'on trouve dans les monastères ou les ordres religieux. Cette loyauté à toute épreuve, que ne tempère pas, par exemple, la conscience du devoir qui incombe à la Gendarmerie de faire preuve de franchise et de sincérité dans ses rapports avec l'autorité civile, est à l'origine du recours à la tromperie et du peu d'empressement des membres qui n'y participent pas, mais qui en sont conscients, à la dénoncer au ministre.

Ce sont donc là les raisons pour lesquelles il est nécessaire qu'il y ait un lien étroit entre les gouvernements et toute agence chargée de recueillir à l'avance des renseignements au sujet de menaces possibles à la sécurité, qu'il y ait diverses

*[Text]*

all, those are the reasons for recommending a separate civilian organization.

The need of a close relationship between government and the agency is, I repeat, one of the reasons why one feature of Bill C-157 is, in my opinion, the most perverse possible reaction to the recommendations of the McDonald Commission. In a subclause of clause 6, the director general is given the final word on a number of crucial questions, particularly those having to do with who can be targets of surveillance and when reports can be made. That subclause undermines ministerial responsibility and, indeed, in an almost unprecedented way, puts a statutory bar against a minister's taking the very responsibility recommended by the McDonald Commission as being one of the essential reasons for having a separate civilian agency in the first place. Therefore, Mr. Chairman, that particular clause of Bill C-157 is entirely at odds with the basic purpose of Bill C-157, which is to set up a new security civilian agency.

Those are some general remarks, Mr. Chairman, and, if honourable senators are agreeable, perhaps I could sum up my major concerns about Bill C-157. In examining the bill, I think the problems can be divided into three areas. There is first the mandate, by which we mean: what can this agency look at, or upon whom can it spy, if we want to put it in the bluntest of words. The second area is concerned with the powers of the agency or the methods which can be used for collecting intelligence. The third area has to do with control—how is this agency to be properly controlled?

I think that the bill has good points in each of these areas. I am going to concentrate, however, on the flaws.

There has been a great deal of discussion about the mandate of this proposed security service. One naturally looks at the definition of "threats to security." There has been much argument about the wording there, particularly the definition of "subversion." I take it from much of the debate I have heard that people are fairly comfortable with the definitions of "espionage," "sabotage" and "terrorism." I notice that Mr. McMurtry has some good suggestions in the areas of espionage and sabotage, but to my mind they represent fine tuning. Most of the concern lies in the area of what constitutes subversion. The commission has called it "revolutionary subversive activity." Some activities, while not involving violence, foreign interference or espionage, might nonetheless, as political activities, come under surveillance. I want to emphasize that the recommendation of the McDonald Commission was that that kind of activity—political activity which is considered to be subversive but not to involve political violence, espionage, sabotage, or foreign interference—the activity which is just subversive, however defined, should not ever be a target for surveillance using intrusive methods. To put it another way, if the security intelligence agency has reason to believe that a group has some pretty kooky ideas that are way

*[Traduction]*

politiques régissant le personnel, etc. Ce sont surtout là des raisons de recommander la création d'un organisme civil indépendant.

La nécessité d'un lien étroit entre le gouvernement et l'agence est, je le répète, l'une des raisons pour lesquelles l'un des aspects du projet de loi C-157 est à mon avis la façon la plus perverse qu'on puisse imaginer de réagir aux recommandations de la Commission McDonald. L'un des paragraphes de l'article 6 accorde au directeur général le dernier mot en ce qui concerne un certain nombre de questions cruciales, notamment lorsqu'il s'agit de savoir qui peut faire l'objet de surveillance et quand il convient de faire des rapports. Ce paragraphe sape la responsabilité ministérielle et constitue en fait, d'une façon sans précédent, un obstacle juridique pour tout ministre assumant la responsabilité même que la Commission McDonald considèrerait comme l'une des raisons essentielles de créer un service civil indépendant de renseignement. Par conséquent, monsieur le Président, ce paragraphe du projet de loi C-157 prend carrément le contre-pied de l'objet du premier projet de loi qui est de créer une nouvelle agence civile du renseignement de sécurité.

Ce sont là des observations d'ordre général, monsieur le Président, et, si les honorables sénateurs me le permettent, je pourrais leur résumer mes principales réserves au sujet du projet de loi C-157. A la lecture du texte, on peut subdiviser les problèmes qu'il suscite en trois groupes: le premier est celui du mandat; qu'est-ce qu'on peut soumettre à l'examen de l'agence ou celle-ci a-t-elle le droit d'espionner, pour parler dans les termes les plus clairs. Le deuxième domaine est celui des pouvoirs de l'agence ou des méthodes auxquelles elle peut recourir pour recueillir des renseignements. Le troisième domaine est celui du contrôle, c'est-à-dire de la façon dont cette agence peut être contrôlée convenablement.

Je crois que le projet de loi marque des points à chacun de ces chapitres. Je vais néanmoins m'en tenir à ses lacunes.

On a beaucoup parlé du mandat de ce nouveau service de sécurité. Il faut naturellement examiner la définition de «menaces envers la sécurité du Canada». La formulation de cette définition, surtout celle de la définition de «subversion», a suscité beaucoup de discussions. Je conclus de la majeure partie des arguments que j'ai entendus que les gens sont tout à fait satisfaits des définitions de «espionnage», «sabotage» et «terrorisme». Je souligne que M. McMurtry a eu quelques idées excellentes au sujet de l'espionnage et du sabotage, mais elles ne constituent à mon avis que des mesures de polissage. La plupart des préoccupations prennent racine dans la question de savoir en quoi consiste la subversion. La Commission a parlé d'«activités révolutionnaires subversives». Certaines activités, bien que n'impliquant pas la violence, l'intervention d'une puissance étrangère ni l'espionnage, peuvent néanmoins, en tant qu'activités politiques, justifier une surveillance. Je tiens à souligner que la recommandation de la Commission McDonald visait à ce que ce genre d'activité—des activités politiques considérées comme subversives, mais n'impliquant pas la violence politique, l'espionnage, le sabotage ni l'intervention d'une puissance étrangère—c'est-à-dire les activités qui ne sont que subversives, qu'elle qu'en soit la définition, ne



*[Text]*

out in right or left field—if that group does not really believe in democracy “our style” and looks forward to some fabulous Utopia, with “right-thinking people” like themselves governing it—if that is all that is involved, if there is no reason to believe that the organization is into espionage or is a front for a foreign government or foreign organization, if there is no reason to believe that the group is involved in acts of terrorism, then it is the recommendation of the McDonald Commission that such a group cannot and must not be the target of any method of investigation which uses intrusive methods. That is recommendation No. 3 of the report of the commission, and I strongly commend it to honourable senators.

One cannot make that recommendation, however, without acknowledging that there is a risk involved, however you define the threats to security that can be investigated by a security intelligence agency.

I do not hold with those who say that it is possible to get unambiguous language which will define exactly what everybody has in mind. There will be ambiguity in any legislation. The problem is: Which is the biggest danger? In which direction do you want to err? There can be error in oversurveillance or in undersurveillance. Recommendation 3 of the McDonald Commission which I have been putting to honourable senators, which would ban intrusive techniques for groups confined to the area of subversion, has the risk of underinclusion. In my own view, as a citizen, that is the better risk to take. I think it is better than trying to tidy up a definition of “subversion”—even the one offered by the commission let alone the one contained in Bill C-157—that would allow such a security intelligence organization to investigate its groups. The risk in allowing spying on political groups in this country—groups which are not involved in violence, which are not linked with foreign organizations, and so on—is that it will, I fear, have a chilling effect on the willingness of men, women and the young people of this country to engage in radical politics. They will be worried that, by getting involved with a group that is pretty far off centre, they will make themselves targets of investigation by the security intelligence agency. That is a risk involving danger to the fabric of our democracy, and, as opposed to that risk, I am willing to take the risk of underinclusion.

That, honourable senators, is my first point with respect to the mandate of the bill. I am not going to comment further on the fine tuning of the definition of “subversion”; I wrote about that in my paper. I simply want to address one other general

*[Traduction]*

devraient jamais faire l'objet d'une surveillance exercée par des moyens impliquant l'intrusion. Pour dire les choses autrement, si une agence de renseignement de sécurité a des raisons de croire que tel groupe a une idéologie assez farfelue sur le plan politique et est très à droite ou très à gauche, par exemple un groupe qui ne croit pas vraiment à la démocratie telle que nous la connaissons et qui rêve d'établir une Utopie fabuleuse avec des «bien pensants» comme eux-mêmes au pouvoir, et s'il n'y a pas de raison de croire à quelque chose de plus grave, de croire que l'organisme en question fait de l'espionnage ou sert de couverture à un gouvernement ou à un organisme étrangers, si rien ne permet de croire que ce groupe se livre à des actes de terrorisme, ce groupe, selon les recommandations de la Commission McDonald, ne peut ni ne doit faire l'objet d'une quelconque forme d'enquête impliquant le recours à l'intrusion. C'est la recommandation n° 3 du rapport de la Commission et j'invite instamment les honorables sénateurs à l'appuyer.

On ne peut cependant pas faire cette recommandation sans reconnaître le risque qu'elle implique, quelle que soit et qui réside dans la façon dont on définit les menaces à la sécurité qui peuvent faire l'objet d'une enquête par une agence de renseignement de sécurité.

Je ne suis pas de ceux qui prétendent qu'il est possible d'exprimer l'opinion de tout le monde en employant un langage dénué de toute ambiguïté. Il y aura toujours des ambiguïtés dans toutes les lois. Le problème consiste à savoir où réside le danger le plus grand. Il faut savoir à quel niveau il est préférable de commettre une erreur. L'erreur peut consister à trop surveiller ou à ne pas surveiller assez. La recommandation numéro 3 de la Commission McDonald, que j'ai exposée aux honorables sénateurs, interdirait les techniques d'enquête impliquant l'intrusion lorsqu'il s'agit de surveiller les groupes dont l'activité se limite à la subversion et, à ce titre, elle implique le risque d'une surveillance limitée. A mon avis, et je le dis en tant que citoyen, c'est le risque le moins grand que nous puissions courir. J'estime que cela vaut mieux que d'essayer de cuisiner une définition de «subversion», même celle que propose la Commission, et encore moins celle qu'on trouve dans le projet de loi C-157, qui permettrait à un service de renseignement de sécurité de faire des enquêtes sur de tels groupes. Il y a un risque à espionner les groupes politiques qui existent au Canada, qui ne se livrent aucunement à la violence, qui n'ont aucun lien avec des puissances étrangères, etc., et il consiste à mon avis en ce que l'espionnage aurait pour effet de dissuader les citoyens et citoyennes de tous âges de notre pays de s'impliquer dans des mouvements politiques radicaux, car ils craindraient qu'en s'associant à un groupe trop à droite ou trop à gauche, ils ne courent le risque de faire l'objet d'enquêtes de la part du Service de renseignement de sécurité. Ce risque compromettrait la force de notre démocratie et, comme je suis contre ce risque, je suis disposé à courir celui que comporte une surveillance moins répandue.

C'est là, honorables sénateurs, la première observation que je voulais faire au sujet du mandat accordé au Service par le projet de loi. Je n'en dirai pas plus sur le polissage de la définition de «subversion»; j'en ai parlé dans mon document. Je

## [Text]

point respecting the mandate of the organization, or what can be looked at by this intelligence agency.

My second point is that the mandate in Bill C-157 goes well beyond "threats to security." The bill says that it is an act to establish a Canadian Security Intelligence Service. Looking at that, one could say that it is an agency which will collect security intelligence. One would be wrong, if one thought that that is all this bill would be confined to, if it were passed. There is another entire section of the mandate that has to do with the collection of foreign intelligence; it may have nothing to do with security but it has to do with finding out about the capabilities and the intentions of foreign countries vis-à-vis Canada in the economic, the defence and political realms, and is, by those means, confined to any threats or intentions relating to security. If the bill were passed, this would be our first venture as a country into the business of gathering, in an offensive way, foreign intelligence on other countries.

That is a very wide open part of the mandate as I read it, and I would urge this committee to recommend to the government that it go back to the drafting board with it. To begin with, one of the problems is that while clause 18, dealing with foreign intelligence, says that the agency is to collect information about foreign countries' capabilities and intentions, the agency can collect the information from Canadians—Canadian citizens and Canadian corporations. I believe Mr. Finn, when he was speaking to this clause at one of your earlier sessions, said that the intent of clause 18 was that the information could only be obtained from foreigners, that Canadians would not be subject to targeting under clause 18—or words to that effect, according to my copy of the proceedings. But that is not the way the legislation is worded. It seems to me that the legislation most clearly makes Canadians targetable, if it is thought that they as Canadians have information about the intentions of a foreign country in the area of trade or diplomacy.

One of the other troubling features is that that part of the mandate is exercisable only in Canada. It is a strange business that our first foreign intelligence branch should be confined to our home turf, whereas the Security Intelligence Agency, the mandate of which is concerned about the internal security of our country, is not so confined. And I agree with that; it should not be confined to Canada. But it is odd that its foreign intelligence function is confined to Canada; and what is more, it is framed as a kind of backup role for this agency. The agency is designed to assist in collecting this foreign intelligence, but as soon as one points that out the question must come back, "Assist whom? Who is going to give it its instructions?" There is no answer to that in the bill. In the course of the proceedings of this committee, Mr. Kaplan—again I noted it in the transcript of the proceedings—said that the Minister of External Affairs would give the direction. That is not a bad answer, but if that is the intent, then for heaven's sake put it in

## [Traduction]

tiens simplement à aborder un autre sujet général, notamment le mandat de ce service de renseignement où la question de savoir ce sur quoi il peut être autorisé à enquêter.

La deuxième observation que je voulais faire est que le projet de loi C-157 porte sur beaucoup plus que les «menaces à la sécurité». Le titre du projet de loi dit qu'il vise à constituer le Service canadien du renseignement de sécurité. Ce titre porte à penser qu'il s'agit d'une agence qui recueillera des renseignements de sécurité. Ce serait une erreur de croire que le projet de loi n'aura pas d'autre effet s'il est adopté. Il y a un autre aspect de son objet qui concerne la recherche de renseignements sur des pays étrangers; cela peut n'avoir aucun rapport avec la sécurité du Canada, mais cela consiste à découvrir les moyens dont disposent les pays étrangers et les intentions qu'ils ont à l'égard du Canada dans les domaines de l'économie, de la défense et de la politique, ce qui nous ramène aux menaces à la sécurité de notre pays ou aux intentions des puissances étrangères à notre égard. Si le projet de loi est adopté, ça sera la première fois que notre pays prendra l'initiative de rechercher des renseignements sur d'autres pays.

Il s'agit là d'un mandat très vaste et je demande instamment au Comité de recommander au gouvernement de remanier complètement la formulation de cette partie du projet de loi. Tout d'abord, l'un des problèmes qu'il pose est que, alors que l'article 18, qui parle des renseignements sur les pays étrangers, dit que le Service doit recueillir des renseignements sur les moyens et les intentions des pays étrangers, le Service peut recueillir ces renseignements auprès de Canadiens, tout les particuliers que les sociétés. Je crois que M. Finn, lorsqu'il a parlé de cet article lors d'une de vos séances antérieures, a dit que l'article 18 a pour objet de recueillir ces renseignements auprès d'étrangers seulement et que les Canadiens ne feraient jamais l'objet d'enquêtes effectuées en vertu de l'article 18. Enfin, c'était quelque chose comme cela, si j'en crois mon exemplaire des délibérations. Mais ce n'est pas du tout ce que dit le projet de loi. Il me semble qu'il est très clair à sa lecture que des Canadiens pourront faire l'objet d'enquêtes si le Service croit qu'ils sont en possession de renseignements au sujet des intentions d'un pays étranger à l'égard du Canada dans le domaine du commerce ou de la diplomatie.

Un des autres aspects troublants du projet de loi est que cette partie du mandat qu'il confère ne peut être exercé qu'au Canada. Il est plutôt étrange que notre premier service de renseignement sur les pays étrangers soit limité dans ses activités aux frontières de notre propre pays alors que le mandat du Service canadien du renseignement de sécurité, qui est de voir à la sécurité interne de notre pays, n'est pas limité à notre pays, ce que j'approuve car il ne devrait pas l'être. Mais il quand même étrange que sa fonction de service de renseignement sur l'étranger soit limitée au Canada; de plus, de la façon dont on dit les choses, on pourrait croire que le Service a simplement un rôle de soutien, qu'il doit uniquement aider à recueillir des renseignements sur l'étranger. Dès qu'on dit cela surgit obligatoirement les questions suivantes: Aider qui? Qui donnera au Service ses instructions? Le projet de loi ne répond nullement à ces questions. Au cours des délibérations de votre Comité, M. Kaplan a dit que le Service recevrait ses



## [Text]

the bill and make it clear just who will be responsible for this part of the mandate. Certainly, on the foreign intelligence part of the mandate, there is room for a lot of review and careful redrafting and rethinking by the people responsible for this legislation.

Let me move to the powers of the Security Intelligence Agency as set out in the bill. This point has been made by many others so I will not dwell on it at great length, but the conditions under which this agency can get warrants from judges must be much more carefully spelled out in the legislation. I agree that this type of agency must have the extraordinary powers provided in the bill, and the McDonald Commission agreed with that. But the conditions under which the warrants can be obtained are simply too easy. It would make it far too easy for the agency to get a warrant for intrusive investigations, if the bill went through as is. I could illustrate that in many ways, and I do illustrate it in my article. I would like to give you one example of how the bill needs a great deal off tightening up in the area of the conditions for getting a judicial warrant. If you look at clause 22, which says that the director or any of his employees designated by the minister can go before a judge to obtain a warrant, you will notice that the key condition is that they will get the warrant if the judge is satisfied by evidence on oath that a warrant:

... is required to enable the Service to perform its duties and functions under this Act, other than sections 15, 16 and 17 ...

Those particular sections deal basically with security clearances and immigration and citizenship clearances. The problem with that type of wording is that the agency would not have to satisfy a judge that there was a grave threat to national security, or a grave terrorist threat, or a grave espionage threat, or a grave foreign interference threat. There is no such requirement. For example, in the foreign intelligence area, coming back to clause 18, there might be a Canadian professor or coporation with some interesting information regarding country X's trade policies, and they could get a warrant for that. Let me point out an even more troubling implication. What if the Security Agency could get a warrant whenever it satisfied a judge that it needed information to perform one of its duties under clause 14? Those are Security Intelligence duties, and as I read the bill that means that under clause 14(2), which deals with an analysis of the current environment, the following would obtain:

Nothing in this Act restricts the Service from remaining informed about the political, economic and social environ-

## [Traduction]

instructions du ministre des Affaires étrangères. Je l'ai noté dans le compte rendu des délibérations. Ce n'est pas une mauvaise réponse, mais si les choses doivent se passer ainsi, qu'on le dise dans le projet de loi et qu'on y précise de qui relèvera cette partie du mandat. Ainsi, en ce qui concerne cet aspect des fonctions du Service, les parrains du projet de loi devront le repenser, le réviser et le reformuler soigneusement.

Parlons maintenant des pouvoirs du Service canadien du renseignement de sécurité tels qu'ils sont définis dans le projet de loi. Comme beaucoup de gens en ont parlé avant moi, je ne vais pas m'étendre là-dessus, mais il demeure que les conditions auxquelles le Service peut obtenir des mandats auprès des juges devraient être exposées de façon beaucoup plus détaillée dans le projet de loi. J'admets que ce genre de Service doit disposer des pouvoirs extraordinaires qui y sont prévus et la Commission McDonald pensait la même chose. Cependant, les conditions auxquelles les mandats peuvent être obtenus ne sont tout simplement pas assez strictes. Si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, il sera beaucoup trop facile au Service d'obtenir des mandats pour faire des enquêtes avec intrusion. Je pourrais illustrer cette opinion de nombreuses façons et je le fais dans mon mémoire. Je voudrais vous donner un exemple d'une disposition du projet de loi qu'il y aurait lieu de rendre beaucoup plus stricte quant aux conditions auxquelles le Service pourra obtenir un mandat d'un juge. A la lecture de l'article 22, qui dit que le directeur ou un employé désigné à cette fin par le ministre n'ont qu'à se présenter devant un juge pour obtenir un mandat, on se rend compte que la condition essentielle pour obtenir le mandat est que le juge soit convaincu par le dossier qui lui est présenté sous serment qu'un mandat

... est nécessaire pour permettre au Service d'exécuter les fonctions que lui confère la présente Loi à l'exception des articles 15, 16 et 17 ...

Ces articles portent surtout sur le filtrage sécuritaire des immigrants et des candidats à la naturalisation. Le problème avec ce genre de formulation, c'est que le Service ne serait pas tenu de convaincre un juge qu'il existe une grave menace à la sécurité nationale ou un risque grave de terrorisme, d'espionnage ou d'intervention étrangère. L'article ne prévoit aucune obligation de ce genre. En fait, pour en revenir à l'article 18 qui traite du renseignement sur les pays étrangers, le Service pourrait obtenir un mandat pour enquêter sur un professeur ou une corporation canadienne qui possèderaient des renseignements intéressants sur la politique commerciale de tel ou tel pays. Permettez-moi de faire ressortir une autre implication encore plus troublante. Que se passerait-il si le Service canadien du renseignement de sécurité pouvait obtenir un mandat en tout temps à condition de convaincre un juge qu'il a besoin de certains renseignements pour s'acquitter d'une des fonctions prévues à l'article 14? Il s'agit de fonctions relatives au renseignement de sécurité et on voit à la lecture du projet de loi qu'en vertu du paragraphe 14(2), qui porte sur l'analyse de la situation générale, que

La présente loi n'a pas pour effet d'empêcher le Service de se tenir au courant de la conjoncture politique, économi-

## [Text]

ment within Canada and matters affecting that environment.

I quite agree that such an agency must remain informed about the general political and economic environment of the country; but as clause 22(1) is drafted, it could presumably get a warrant if it wanted simply to obtain more information to keep well informed about the Canadian economy or the general political environment of the country.

I am sure that is not the intention behind the bill. I hope I am right in that. I do not think the drafters of the bill had that in mind. I simply give it as an example of the need for more careful drafting. While I am on the point about the "keeping informed" part of the Security Agency's mandate, since it has received such a drubbing from other people, it is important that the agency have a mandate that allows it to keep informed about the general body politic. We do not want to cut off the members of a Security Intelligence Agency from reading the papers, from watching television, or from following the political life of this country. We want the people in that agency to be responsible, informed students of this country's body politic, so that, when they identify a threat to our national security, they do so from a well-informed base. So clause 14(2) is a good part of the mandate, but it should not be part of the mandate for which a judicial warrant to use intrusive techniques can be obtained.

Mr. Chairman, I set out in the paper some of the other conditions which the McDonald Commission suggested a judge should be satisfied on before he grants a warrant—conditions having to do with the urgency of the threat, or whether other methods have been used, and so on. If you are interested, that is in recommendation number 21, and covers two pages of the second report, pages 1073 and 1074. I would urge you as a committee to look at recommendation number 21. Possibly you could get a better recommendation than that, but that is the direction I hope you will take in trying to formulate a better set of conditions.

May I now move to controls. I think it is almost a cliché to say that any organization that has the formidable power of spying on the citizens of this country, particularly in areas of politics, should be under the most careful control and surveillance by people outside it and even outside government. We must have watchdogs to watch these watchdogs. There are some pretty good controls in this bill. Having looked at other countries and how far they have been willing to go in this direction and then at how far Bill C-157 goes in setting up controls, I think this bill is remarkable.

Having made that positive point I shall now dwell on some negative points. The number one negative in the area of control is ministerial responsibility. I know from reading your

## [Traduction]

que et sociale du Canada et des événements qui peuvent influencer sur celle-ci.

J'admetts volontiers qu'une telle agence doit se tenir au courant de la conjoncture politique et économique du pays; mais, de la façon dont le paragraphe 22(1) est rédigé, on peut présumer que le Service pourrait obtenir un mandat à seule fin de recueillir plus de renseignements pour se tenir informé de la conjoncture politique ou économique générale du pays.

Je suis certain que ce n'est pas là l'intention sous-jacente au projet de loi. J'espère que j'ai raison là-dessus. Je ne crois pas que les rédacteurs du projet de loi l'aient fait exprès. Je ne fais que donner un exemple de la nécessité d'exercer une plus grande prudence lors de la rédaction. Puisque nous parlons de la partie du mandat du Service qui consiste à se tenir informé, et en raison de toute l'opposition que cela a suscitée, il importe que le mandat de l'agence lui permette de se tenir au courant de la politique en général. Personne ne tient à interdire aux membres du Service de lire les journaux, de regarder la télévision ou de suivre la vie politique de notre pays. Nous tenons au contraire à ce qu'ils soient des observateurs très responsables et bien informés de la vie politique du Canada de sorte que lorsqu'ils décèleront une menace à notre sécurité nationale, ils sauront pertinemment de quoi ils parleront. Ainsi, le paragraphe 14(2) représente une partie du mandat du Service qu'il faut conserver, mais la fonction qui consiste à se tenir informé ne devrait pas faire partie de celles pour lesquelles les membres du Service pourraient obtenir un mandat auprès d'un juge les autorisant à recourir à l'intrusion dans leurs enquêtes.

Monsieur le Président, je parle dans mon mémoire de quelques-unes des conditions dont un juge devrait s'assurer, selon la Commission McDonald, qu'elles ont été respectées avant de délivrer un mandat: s'assurer de l'urgence de la menace, s'assurer que les autres méthodes ont été employées et ainsi de suite. Si cela vous intéresse, il s'agit de la recommandation n° 21. Elle s'étend sur quatre pages du deuxième rapport, soit de la page 1135 à la page 1138. Je demande instamment au Comité d'étudier cette recommandation. Elle aurait pu être meilleure, mais elle va dans le sens dans lequel j'espère que vous abonderez lorsqu'il sera question de rendre plus strictes dans leur ensemble les conditions qu'il sera nécessaire d'observer.

Passons maintenant aux contrôles. Je crois que c'est presque un cliché de dire qu'un organisme qui a les formidables pouvoirs d'espionner les citoyens de notre pays, particulièrement dans le domaine politique, doit être placé sous le contrôle et la surveillance très serrés de personnes de l'extérieur, et même de l'extérieur du gouvernement. Nous devons avoir des chiens de garde pour nos chiens de garde. Les contrôles que propose ce projet de loi sont très bons. Ayant examiné jusqu'à quel point d'autres pays sont allés dans cette direction et jusqu'à quel point le projet de loi C-157 s'avance dans l'établissement de contrôles, j'estime que ce projet de loi est remarquablement bon.

Maintenant que j'ai parlé du point positif, je vais passer à certains points négatifs. Le premier a trait à la responsabilité ministérielle. Je sais, pour avoir lu vos délibérations messieurs



*[Text]*

deliberations, senators, and I hope that I am not reading too much into your questions, that you have a concern, as I do, about paragraph 6(3)(a) and 6(3)(b). I am more concerned about paragraph 6(3)(a) than paragraph 6(3)(b). Paragraph 6(3)(a) would, in effect, give the director general of this service the final word about who can be spied upon and what reports can be given on those people. On the question of whether the service should collect or disclose information or intelligence in relation to a particular person or group, the minister might be consulted. I hope so. Certainly, his deputy would, if warrants were involved. The minister, perhaps after meeting with the Committee of Cabinet on Security Intelligence, may come to the conclusion that the agency is making a mistake in targeting some group or in refusing to target some group. However, the director general, an appointed official not responsible to Parliament, has the last word. I just do not think that that will do in a democracy. It is unacceptable and, as I said earlier, this question of responsibility is a prime reason for having a separate civilian organization for security and intelligence in the first place.

In underlining this point, I want to bring to your attention recommendation number 9 of the McDonald Commission relating to this business of ministerial control and what the minister responsible for the agency ought to approve. The key there is that the minister responsible for the agency, both to his cabinet colleagues and through cabinet to Parliament, should approve any recommendation coming from the director general and his service to embark on a full investigation of any group or individual. A full investigation is defined in our report as an investigation that uses intrusive techniques and these include the techniques for which judicial warrants can be obtained.

There are some other intrusive techniques—and this is an extremely important point—for which judicial warrants are not required and I know of no country which requires a judicial warrant for them. The key area is the use of informants, human spies. Informants are a key intrusive device. It is important to develop within an organization a source, either an undercover member of the agency itself or somebody within the targeted organization, who, to use the vernacular of the industry, has been "turned" and induced, by one means or another, to give information about the organization penetrated. Informants are an extremely important method of gathering information for both police forces and security intelligence agencies, including foreign intelligence agencies. They are very difficult to control by a judicial warrant system. This is perhaps the reason why, for instance, the United States, even after all the post-Watergate reforms, has not brought in a warrant system for the use of informants. The McDonald Commission has recommended—and here it follows very clearly the post-Watergate reforms of the United States—that the senior minister responsible approve any action where the agency is about to embark on an investigation of a group using the full panoply of its powers. In the United States this procedure was a part of the recommendations of Attorney General Levy, and, indeed, the program to reform the FBI

*[Traduction]*

les sénateurs, que vous vous inquiétez comme moi des alinéas 6(3)a) et 6(3)b)—et j'espère que je n'interprète pas trop vos questions. Le premier m'inquiète d'ailleurs plus que le second. En effet, l'alinéa 6(3)a) donnerait au directeur général du Service le mot final quant à savoir quelles personnes pourront être espionnées et quels rapports pourront être produits sur ces dernières. Sur la question de savoir si le service devrait recueillir ou divulguer des renseignements en tous genres concernant une personne ou un groupe particulier, le ministre pourrait être consulté, et j'espère qu'il en sera ainsi. Certainement que le sous-ministre le serait s'il était question de mandats. Mais peut-être que le ministre, après avoir rencontré le comité du cabinet sur le renseignement de sécurité, pourra en arriver à la conclusion que le Service fait erreur en s'interessant à un groupe ou en refusant de s'intéresser à un autre. Toutefois, le directeur général, qui est un fonctionnaire nommé non responsable devant le Parlement, détient le dernier mot. Je ne crois tout simplement pas que cela soit acceptable dans une démocratie. C'est inacceptable et, comme je l'ai déjà dit, cette question de responsabilité constitue la première raison d'avoir un service civil distinct de sécurité et de renseignement.

En soulignant ce point, je tiens à attirer votre attention sur la recommandation numéro 9 de la Commission McDonald qui a trait à cette question du contrôle ministériel et qui détermine ce que le ministre responsable du Service du renseignement doit approuver. Dans cette recommandation, le point essentiel est que le ministre responsable du Service à la fois devant ses collègues du cabinet et, par l'intermédiaire de celui-ci, devant le Parlement, devrait approuver toute recommandation émanant du directeur général et du Service visant à lancer une enquête complète sur un groupe ou un individu. Une enquête complète est définie dans notre rapport comme une enquête qui met en cause des techniques d'intrusion comprenant notamment les techniques qui justifient l'usage de mandats.

Il existe d'autres techniques d'intrusion—et ceci est extrêmement important—pour lesquelles des mandats ne sont pas nécessaires et je ne connais aucun pays qui l'exige. Il s'agit surtout des indicateurs, les espions humains. Les indicateurs constituent un instrument d'intrusion essentiel: il est important de s'assurer, auprès d'un groupe, la collaboration d'une personne, que ce soit un agent secret du Service lui-même ou un collaborateur venant de l'intérieur du groupe visé qui, pour utiliser les termes du milieu, a été «tourné» et induit, d'une façon ou d'une autre, à donner des renseignements sur le groupe qui fait l'objet de l'enquête. Les indicateurs représentent une méthode extrêmement importante de cueillette de renseignements à la fois pour les forces policières et les services de renseignement de sécurité, y compris les services de renseignement à l'étranger. Ils sont très difficiles à contrôler par un système de mandats judiciaires. C'est peut-être la raison pour laquelle les États-Unis, par exemple, même après les réformes d'après Watergate, n'ont pas instauré de système de mandats applicables à l'utilisation d'indicateurs. La Commission McDonald a recommandé, suivant en cela très clairement les réformes d'après Watergate—que les ministres supérieurs responsables approuvent toute action de ces services lorsqu'ils se lancent dans une enquête sur un groupe en utilisant toute la panoplie de leurs pouvoirs. Aux États-Unis, cette méthode

## [Text]

security investigations. Indeed, if they still follow those guidelines in that country—and I believe that they do—the Attorney General of the United States has such responsibility.

I hasten to make my next point because people may say, "Isn't that a terrible thing, to have a political minister making such a decision, because he may be partisan in what he does." There is the danger that this kind of ministerial control will be exercised in a partisan way. That is why we must now move to the next level of control. There must be controls outside the minister's powers. There must be a body that reviews any directions given by the minister to the agency. That is the check on improper partisanship—not removing ministerial control but subjecting ministerial control to monitoring and surveillance by an independent agency. Here one has to look at the part of the bill that sets up a review committee. That committee is in many ways similar to a council.

However, while there are similarities between the review committee recommended by Bill C-157 and the Advisory Council on Security and Intelligence recommended by the McDonald Commission, there are also some differences that point to areas where this part of Bill C-157 must be strengthened.

May I mention one or two points on this subject and then I will conclude my remarks. This kind of review agency must have total access to people and papers. If there is some set of documents or activities that this review body cannot look at, it is not going to be credible. Bill C-157, most unfortunately, creates the possibility—not the necessity but the possibility—that cabinet documents could be kept away from this review committee. That won't do, particularly when we are worried that there might be improper ministerial or cabinet directives. This points even more strongly to the necessity for this review committee to have access to all papers and documents of the security intelligence agency. The second point is that this review committee should not be associated with a parliamentary committee. Here Bill C-157 departs in an important respect from the recommendations of the McDonald Commission. The McDonald Commission thought that this review committee should be the eyes and ears—the intelligence agency if you like—of a first class parliamentary committee, and that that parliamentary committee should be kept well informed of what the security intelligence agency was doing and had done. They would work together. There is no provision for a parliamentary committee in this bill.

My final point is one that I neglected to make in my paper. The jurisdiction of this review committee to monitor intelligence activities in the way in which they are conducted must be, in principle, broader than the security intelligence agency. It must extend to any agency created by the government to collect by covert means intelligence about Canadian citizens. The McDonald Commission felt that there was always a risk

## [Traduction]

faisait partie des recommandations du procureur général Levy et, par la suite, du programme de réforme des enquêtes de sécurité du FBI. En fait, s'il suit toujours les lignes directrices adoptées par son pays, et je crois qu'il le fait, le procureur général des États-Unis porte cette responsabilité.

Je me dépêche de présenter mon prochain argument de peur que les gens se disent: «N'est-ce pas terrible de confier une telle décision à un ministre parce qu'il peut faire preuve de partisanerie». Il existe un danger que cette sorte de contrôle ministériel soit exercé d'une façon partisane. C'est pourquoi nous devons maintenant passer au prochain niveau de contrôles. Il doit s'agir de contrôles extérieurs aux pouvoirs du ministre. Il faut établir un organisme de révision des directives données au Service de renseignement par le ministre. C'est cela qui permet d'éviter la partisanerie politique—ne pas enlever le contrôle ministériel lui-même mais l'assujettir à un contrôle et à une surveillance d'un organisme indépendant. Il convient maintenant d'examiner la partie du projet de loi qui crée un comité de surveillance. Ce comité est de bien des façons semblable à un conseil.

Toutefois, malgré les ressemblances entre le comité de surveillance que recommande le projet de loi C-157 et le conseil consultatif de la sécurité et du renseignement recommandé par la Commission McDonald, on trouve également certaines différences qui justifient le renforcement du projet de loi C-157.

Permettez-moi de mentionner un ou deux points à cet égard avant de conclure mes remarques. Ce genre de comité de surveillance doit avoir un accès total aux personnes et aux documents. En effet, il ne sera pas crédible si un certain ensemble de documents ou d'activités lui échappent. Fort malheureusement, le projet de loi C-157 crée la possibilité—non pas la nécessité mais la possibilité—que des documents du cabinet soient tenus à l'écart de ce comité de surveillance. Cela est inacceptable, particulièrement en raison du fait que nous craignons de recevoir des directives du cabinet ou du ministre qui soient inappropriées. Cela fait ressortir encore plus fort la nécessité pour ce comité de surveillance d'avoir accès à tous les documents et papiers du Service du renseignement de sécurité. Le deuxième argument est que ce comité de surveillance ne doit pas être associé à un comité parlementaire. Ici, le projet de loi C-157 s'éloigne dans une large mesure des recommandations de la Commission McDonald. En effet, celle-ci estimait que le comité de surveillance devrait constituer les yeux et les oreilles—l'organisme de renseignement si vous préférez—d'un comité parlementaire de première classe, que ce comité parlementaire devrait être tenu bien informé des activités présentes et passées du Service du renseignement de sécurité. Les deux travailleraient en collaboration. Or, ce projet de loi ne contient aucune disposition visant à établir un comité parlementaire.

Mon dernier argument en est un que j'ai négligé d'indiquer sur mon document. La compétence de ce comité de surveillance dans le domaine de la surveillance des activités de renseignement et de la façon dont elles doivent être menées doit être en principe plus grande que celle du Service du renseignement de sécurité. Elle doit s'étendre à tous les organismes créés par les gouvernements pour recueillir des rensei-



*[Text]*

that you might get your security intelligence agency nicely set up with a good statutory mandate and watched by a review committee only to find—and it is always possible in this world—that that kind of monitoring of these activities might be evaded by the government's tasking some other organization, not mentioned in this act or any other act, with the authority to do the very things that the security intelligence agency is forbidden from doing. I urge you to look at recommendation 180 in the McDonald Commission report. That recommendation sets out more succinctly the jurisdiction of the Review Committee.

Mr. Chairman, excuse me, I have gone on longer than I intended to.

**Senator Balfour:** Professor, we have spent a great deal of time discussing the definition section which defines threats to the security of Canada. I note that Bill C-157 is similar to the McDonald Commission recommendations in terms of the structure of the definition of threats to the security of Canada and, in particular, with respect to the first two categories of activities. Professor, your brief indicates that they, and I quote you here, "do not depart significantly from the Commission's". Would I be right in assuming, therefore, that you consider at least the first two definitions to be appropriate?

**Professor Russell:** With one qualification. I was interested in that part of Mr. McMurtry's brief which emphasized words which had been added in Bill C-157 which were not in the commission's recommendations. I refer to the phrase "or any state allied or associated with Canada". In other words, espionage is a target of the security intelligence agency—not just espionage against Canada but espionage against any state allied or associated with Canada. I have not heard the minister's explanation of those words and, unless he has an awfully good explanation, I think they should be reconsidered, particularly the words "associated with Canada". The word "allied" is logical since it is a term of art in international relations. Every state in the world is associated with Canada in some way or another, I believe, and that would seem an undue broadening.

**Senator Balfour:** But you would go along with the concept, if put in more precise statutory words, so long as the section encompassed our true allies, for example, NATO countries?

**Professor Russell:** Yes.

**Senator Balfour:** In your brief you recommend the addition of the word "serious" before the word "violence" in the definition of political violence and terrorism. Would you not be concerned that by inserting the word "serious" you would be injecting an undue element of subjectivity?

*[Traduction]*

nements de sécurité sur les citoyens canadiens. La Commission McDonald a estimé qu'il existait toujours un risque que soit établi en bonne et due forme, avec un mandat réglementaire approprié, un organisme de renseignement de sécurité qui serait surveillé par un comité d'examen avant que l'on s'aperçoive, comme c'est toujours possible dans ce monde, que ce genre de surveillance pourrait lui échapper simplement parce que le gouvernement confierait des tâches de renseignement à un autre organisme non visé dans la présente loi ou dans toute autre loi, lequel organisme ferait exactement les mêmes choses qui sont justement interdites au Service du renseignement de sécurité. Je vous engage à examiner la recommandation numéro 180 du rapport McDonald. Cette recommandation énonce en termes plus succincts la compétence du comité de surveillance.

Excusez-moi, monsieur le président, j'ai parlé plus longtemps que je n'avais l'intention de le faire.

**Le sénateur Balfour:** Professeur, nous avons passé beaucoup de temps à discuter de la définition de menace envers la sécurité du Canada. Je note que le projet de loi C-157 est semblable aux recommandations de la Commission McDonald en ce qui concerne la structure de la définition de menace envers la sécurité du Canada et, en particulier, en ce qui concerne les deux premières catégories d'activités. Professeur, votre mémoire indique que ces recommandations, et je vous cite, «ne s'écartent pas de façon importante de celles de la Commission». Est-ce que je me trompe en disant, par conséquent, que vous considérez au moins les deux premières définitions comme appropriées?

**Le professeur Russell:** A une nuance près. J'ai été attiré par cette partie du mémoire de M. McMurtry qui insistait sur des mots qui avaient été ajoutés au projet de loi C-157 et qui ne figuraient pas dans les recommandations de la Commission McDonald, c'est-à-dire l'expression «ou tout État allié ou associé avec le Canada». En d'autres termes, l'espionnage est une tâche du Service de renseignement de sécurité—et non pas seulement l'espionnage contre le Canada mais l'espionnage contre tout État allié ou associé au Canada. Je n'ai pas entendu d'explication du ministre sur ces mots et, à moins qu'il n'ait une terriblement bonne explication, je crois qu'il faudrait réexaminer ce passage, particulièrement les mots «associés avec le Canada». Le mot «allié» est logique puisqu'il fait partie du vocabulaire des relations internationales. Mais chaque État du monde est associé au Canada d'une façon ou d'une autre, je crois, et cela me semble un étoffement inutile.

**Le sénateur Balfour:** Mais vous accepteriez cette notion, pourvu qu'elle soit précisée en termes habituels du vocabulaire des relations internationales, tant que l'article visera nos véritables alliés, par exemple les pays de l'OTAN?

**Le professeur Russell:** Oui.

**Le sénateur Balfour:** Dans votre mémoire, vous recommandez l'ajout du mot «grave» avant le mot «violence» dans la définition de violence politique et de terrorisme. Ne craignez-vous pas, en ajoutant ce mot, d'introduire un élément indû de subjectivité?

[Text]

**Professor Russell:** There is no avoiding subjectivity in interpreting the words of any statute. I spent part of my weekend reading more cases concerning the Charter of Rights which some of you honourable senators had something to do with. There is a great deal of judicial subjectivity which comes into play in interpreting those cases.

My approach to this matter is not to try to eliminate subjectivity but to consider what kind of risks I want to see this country take. I do not see much risk here, if the word "serious" is put in. The inclusion of that word may mean that people who throw not just one apple, orange or tomato at the Prime Minister but a whole bushel will get away with it and not come under surveillance. To me the greater risk involves those people who do throw eggs at politicians, or students who occupy university buildings, or others who are involved in different sorts of disorderly conduct. Without the word "serious" the security intelligence agency would be given a licence to bring those people under surveillance. That to me would be a serious risk.

I believe the police forces in this country have the prime responsibility over disorderly conduct. That conduct must be watched and when there are demonstrations involving, students, labour or whomever, local police forces must ensure people and property are protected. I do not think that is an area where we would want advance security intelligence secretly obtained through covert methods dealing with groups involved in that kind of non-serious political violence. I prefer to have the word "serious" in.

**Senator Balfour:** I do not want to get into an argument about draftsmanship. It would seem to me that the threshold ought to be activity which clearly does not constitute any physical threat to any person or property as contrasted with activity which does constitute a possible threat to safety and so on.

**Professor Russell:** Yes. This committee may be able to improve greatly on the word "serious". I am not that much in favour of subjectivity.

**Senator Balfour:** Your brief expresses concern at the alteration of the commission's phrase "the democratic system" to the phrase utilized in Bill C-157, "the constitutionally established system". If I am correct, the McDonald commission gave a wide meaning to the phrase "the democratic system of government in Canada". I am a bit unclear as to why, in your view, this alteration of words will expand that definition even more widely.

**Professor Russell:** The danger, senator, is caused by replacing "democratic" with "constitutionally". There are a great many elements of our Constitution which do not pertain to the fundamental democratic principles which have to do with alternatives, say, in our federal system, which Canadians are constantly discussing and debating. Very often there are political groups organizing around those constitutional alternatives. The groups I have in mind are as wedded to the democratic

[Traduction]

**Le professeur Russell:** Il n'est pas question d'éviter la subjectivité en interprétant les mots d'une loi. Je viens de passer une partie de ma fin de semaine à lire de nouvelles causes concernant la Charte des droits qui intéressent certains sénateurs parmi vous. Il y a une grande dose de subjectivité qui entre en jeu lorsqu'il s'agit d'interpréter ces causes.

Mon approche relativement à cette question est de ne pas essayer d'éliminer la subjectivité mais d'étudier les risques que je suis prêt à faire prendre à mon pays. Je ne vois pas beaucoup de risques si le mot «grave» est ajouté. L'insertion de ce mot peut vouloir dire que les gens qui jettent non pas seulement une pomme, une orange ou une tomate au premier ministre mais un boisseau entier ne se feront pas inquiéter et ne feront pas l'objet de surveillance. A mon sens, le grand risque concerne les personnes qui jettent des œufs aux hommes politiques, les étudiants qui occupent des bâtiments d'université, ou encore d'autres qui font de l'agitation. Sans le mot «grave», le Service du renseignement de sécurité aura le pouvoir d'exercer une surveillance sur ces gens. Pour moi, cela représente un risque grave.

Je crois que les forces policières du pays détiennent la responsabilité première en ce qui concerne l'agitation. Cette conduite doit être surveillée et lorsqu'il y a des manifestations mettant en cause des étudiants, des syndicats ou qui que ce soit, les forces policières locales doivent faire en sorte que les personnes et les biens soient protégés. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'un domaine où il faille recourir au renseignement de sécurité secrètement obtenu par des méthodes cachées sur des groupes qui s'adonnent à pareille violence politique non grave. C'est pourquoi je préfère que le mot «grave» soit ajouté.

**Le sénateur Balfour:** Je n'ai pas l'intention de me chicaner à propos de la rédaction. Il me semble que la limite acceptable doit être une activité qui ne constitue manifestement pas une menace à la sécurité physique d'une personne ou d'un bien, par opposition à une activité qui constitue une menace possible à la sécurité, etc.

**Le professeur Russell:** Oui, et ce comité serait capable d'interpréter de bien des façons le mot «sérieux». Je ne suis pas tant que ça en faveur de la subjectivité.

**Le sénateur Balfour:** Votre mémoire fait état d'une certaine préoccupation à l'égard de la substitution de l'expression utilisée dans le rapport McDonald, à savoir «le régime démocratique», par celle qu'on trouve dans le projet de loi C-157, «régime de gouvernement constitutionnellement établi». Si je ne m'abuse, la Commission a donné un sens vague à l'expression «le gouvernement démocratique du Canada». Je ne suis pas certain si, à votre avis, cette substitution donnera un sens encore plus vaste à la définition.

**Le professeur Russell:** Le danger, monsieur le sénateur, est de remplacer le mot «démocratique» par «constitutionnellement». En effet, bien des éléments de notre Constitution ne concernent pas les principes démocratiques fondamentaux mais des choix de société qui, disons, dans notre régime fédéral, font l'objet de discussions et de débats constants entre les Canadiens et qui mettent souvent en cause des groupes politiques. Tous les groupes que j'ai à l'esprit adhèrent comme



[Text]

method as you and I. They want to see a different constitution, not in the democratic realm, but in the realm of federalism, for example, or in terms of the division of powers, or even concerning the separation of a province. I am worried about that expansion.

**Senator Balfour:** Perhaps what I have to say will illustrate your point, but, to draw an extreme case, suppose a political party conducted a federal election campaign on the platform of the disestablishment of the multi-party system, saying that, if elected, it would undertake as the first order of business the elimination of other political parties so that we would have a single-party system. Would that be permissible within the meaning of the phrase "the democratic system"?

**Professor Russell:** What that party would be advocating is undemocratic so under the McDonald commission—

**Senator Balfour:** They advocate establishing an undemocratic system by democratic means.

**Professor Russell:** Yes. But the recommendation in the McDonald Commission report refers to the destruction or overthrow of the democratic system of government. The McDonald Commission report does not say that a group directed towards that end democratically should be beyond the security intelligence agency's mandate. For example, you could have a year-old Communist type of party using democratic means to take over a democratic government and convert it into an authoritarian one. According to McDonald, if it is not connected to foreign interference, espionage or political violence, then it should not be subject to covert methods—intrusive methods of investigation.

**Senator Balfour:** Even though the McDonald Commission recommended that, in investigating subversion, security authorities should not have to resort to intrusive techniques, the McDonald Commission also tasks the service with keeping track of anti-democratic groups—

... especially those whose membership is covert.

That is, perhaps, what you have just referred to. I am, however, unclear as to how the service would be able to fulfill this function, if it could resort to intrusive techniques.

**Professor Russell:** We are dealing now, you will remember, with groups where there is no reason to believe that they have any connection with a foreign country or any involvement with foreign interference. If there are such groups campaigning in the body politic, saying that this country should be turned into a non-democracy, the McDonald Commission is saying that all the security agency should be doing is monitoring their progress: How are they doing? Are they getting beyond .001 of one percent in the election campaigns? Are they beginning to attract a great deal of public support? If, however, the agency receives information, particularly from a foreign country, that such a group is not just a domestic group but is a front for or has connections with a foreign country, then that brings them under the mandate for a targetable group. However, they may be missing something. I suppose what you have to consider is whether this country's democracy is in peril by virtue of some

[Traduction]

vous et moi aux principes démocratiques fondamentaux, mais ils souhaitent une constitution différente, non pas sur la question de la démocratie, par exemple, mais sur le fédéralisme, la division des pouvoirs ou même la sécession d'une province. Cette extension de définition m'inquiète par conséquent.

**Le sénateur Balfour:** Ce que j'ai à dire illustrera peut-être votre argument. C'est un cas extrême, mais imaginons qu'un parti politique se lançait en campagne électorale fédérale en proposant pour programme l'élimination du régime multipartite et que, une fois élu, il entreprenait immédiatement de supprimer les autres partis et d'instaurer un régime de parti unique. Cela serait-il acceptable au sens de l'expression «régime démocratique»?

**Le professeur Russell:** Ce que ce parti proposerait serait antidémocratique; donc, suivant les recommandations de McDonald—

**Le sénateur Balfour:** Il proposerait d'établir un régime antidémocratique par des moyens démocratiques.

**Le professeur Russell:** Oui. Mais la recommandation pertinente dans le rapport McDonald porte sur la destruction ou le renversement d'un régime démocratique. La Commission ne dit pas qu'un groupe visant ce but par des moyens démocratiques devrait échapper à la surveillance du Service du renseignement de sécurité. Prenons par exemple un nouveau parti communiste qui se servirait de moyens démocratiques pour former un gouvernement démocratique et le transformer en gouvernement autoritaire. Selon McDonald, si ce parti n'est pas associé à l'ingérence étrangère, à l'espionnage ou à la violence politique, il ne devrait pas être visé par des méthodes d'enquête mettant en cause l'intrusion.

**Le sénateur Balfour:** Même si la Commission McDonald a recommandé que les responsables de la sécurité ne devraient pas recourir à des techniques d'intrusion dans leurs enquêtes sur les activités de subversion elle a aussi chargé le service de se tenir au courant des activités des groupes anti-démocratiques—

... surtout ceux dont l'adhésion est clandestine.

C'est peut-être ce à quoi vous venez de faire allusion. Toutefois, je ne sais pas très bien comment le service pourra remplir ses fonctions s'il ne peut recourir à des techniques d'intrusion.

**Le professeur Russell:** Nous parlons dans le moment, je vous le rappelle, de groupes dont on a aucune raison de croire qu'ils ont des liens avec un pays étranger ou qu'ils pratiquent l'ingérence étrangère. Si ces groupes déclarent publiquement que le régime démocratique du pays doit être aboli, leurs activités doivent, selon la Commission McDonald, être contrôlées par le service de sécurité: Quelle est leur popularité? Obtiennent-ils plus de .001 de un pour cent de l'appui populaire dans les campagnes électorales? Gagnent-ils beaucoup la faveur populaire? Si, toutefois, le service apprend, surtout d'un pays étranger, qu'un groupe ne se retrouve pas seulement au pays, mais qu'il n'est qu'une façade ou qu'il a des liens avec un pays étranger, il devient un groupe cible. Toutefois, on peut oublier quelque chose. Je crois qu'il faut se demander si la démocratie de notre pays est mise en péril par l'action néfaste de ce groupe dans notre système. Ce n'est pas perceptible; nous

## [Text]

group working away like a cancer in our system. We cannot see it; we ve no reason to think it is there but tomorrow it is going to pop out and 26 million Canadians are going to find that their democratic system is going down the tube. Anything can happen. I think that is a small risk, but it is a risk.

**Senator Balfour:** I have some questions under investigative powers, but perhaps some of my colleagues have something else to ask regarding this section.

**Senator Godfrey:** Earlier, you talked about farout, "kookish" organizations which you thought should be the subject of investigation. That rather disturbed me, particularly in view of what I have been referring to as the Godfrey-Balfour amendment to subsection (d)—which incidentally I now discover is probably a plagiarism since it was also recommended by the McDonald Commission. In that amendment, we suggested that you add the words, "ultimately to the violent or unlawful destruction or overthrow". If you put in those words, then you eliminate those far-out people whose ideas you may not agree with, but so long as they are not violent or unlawful, why should they be investigated?

**Professor Russell:** Why should they not be investigated?

**Senator Godfrey:** Why should they be investigated? I thought you said they should be.

**Professor Russell:** Then I misled you. That was not my intent. Anybody who is trying to keep track of the country's political life should have a context within which to judge threats, and the security agency should keep track of those groups from what is said about them in the public media so that we will have an intelligent picture of the whole country's political system. They should not, however, be the subject of covert investigation.

**Senator Godfrey:** You are talking about section 14(2), then?

**Professor Russell:** I was not, actually. I was talking about my own view about what should be a target of covert investigation and what should not be a target of covert investigation.

**Senator Godfrey:** You have me a little confused. Let's start back for a minute. Would you agree that we should put in the words, "violent or unlawful" in subsection (d) before "destruction or overthrow...". I have been reading over the weekend that the McDonald Commission did use the words "violent or unlawful" in its definition of subversion.

**Professor Russell:** I will read you each. Here is yours. It is:

...activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of, the constitutionally established system of government in Canada.

McDonald's is:

...revolutionary subversion, meaning activities directed towards or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the democratic system of government in Canada.

## [Traduction]

n'avons aucune raison de croire qu'il y un danger sur le point d'éclater et que 26 millions de Canadien vont découvrir que le système démocratique de leur pays est fichu. Tout peut arriver. Je pense que le risque est mince, même si cela reste un risque.

**Le sénateur Balfour:** J'ai quelques questions à poser sur les pouvoirs d'enquête, mais peut-être que certains de mes collègues ont d'autres questions à poser au sujet du même article.

**Le sénateur Godfrey:** Plus tôt, vous avez déclaré que les groupes extrémistes et excentriques devaient faire l'objet d'enquêtes. Vos propos m'ont quelque peu alarmé, surtout à la lumière de ce que j'ai appelé la modification Godfrey-Balfour de l'alinéa d)—qui, soit dit en passant, est probablement de plagiat puisqu'il s'agit d'une recommandation de la Commission McDonald. Dans cette modification, nous avons proposé que vous ajoutiez les mots dans le but ultime de détruire ou de renverser de façon violente et illicite. Si vous ajoutez ces mots, vous excluez alors les groupes extrémistes, dont vous n'approuvez peut-être pas les idées, mais qui n'auraient pas à faire l'objet d'une enquête puisqu'ils ne sont ni violents ni illégaux?

**Le professeur Russell:** Pourquoi ne pourraient-ils pas faire l'objet d'une enquête?

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi devraient-ils faire l'objet d'une enquête? Je pense que vous avez déclaré qu'ils devraient en faire l'objet.

**Le professeur Russell:** Je vous ai donc induit en erreur. Ce n'était pas mon intention. Quiconque tente de suivre l'évolution de la vie politique du pays doit être en mesure de juger les menaces envers la sécurité et le service devrait se tenir au courant des attitüdes de ces groupes en fonction de ce qui se dit à leur sujet dans les médias pour que nous ayons une image exacte de tout le système politique du pays. Ils ne devraient pas toutefois faire l'objet d'enquêtes clandestines.

**Le sénateur Godfrey:** Vous faites référence au paragraphe 14(2) donc?

**Le professeur Russell:** Non. Je me prononce sur de ce qui devrait et ne devrait pas faire l'objet d'enquêtes clandestines.

**Le sénateur Godfrey:** Vous m'embrouillez un peu. Revenons en arrière pour une minute. Consentiriez-vous à ce que nous ajoutions les termes violent ou illicite à l'alinéa d) pour qualifier la destruction ou le renversement? Je lisais en fin de semaine que la Commission McDonald n'a pas utilisé ces termes dans sa définition du terme subversion.

**Le professeur Russell:** Je vous lirai chaque définition. Voici la vôtre:

...activités qui, par des actions, cachées et illicites visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement.

Celle de la Commission McDonald est la suivante:

...subversion révolutionnaire, c'est-à-dire d'activités visant à détruire ou à renverser notre système démocratique libéral de gouvernement.



[Text]

There is no mention of violence in the McDonald recommendation. I do not think the addition of those words accomplishes a great deal. I do not mind if you add them, but the "ultimately leading to" is the critical point there. Ultimately can be a long, long way down the line and a group can be advocating the destruction of the democratic system as we know it—and quite a few groups do that, but so far as one can see from all the available evidence, there is no reason to believe that they are doing more than advocating that. There is no reason to believe that they are taking any steps of a violent nature or working for a foreign country, and I do not believe that they should be the subject of investigation.

**Senator Godfrey:** We even had Mr. Finn say that the word, "overthrow" had some connotation of violence. When I looked that word up in the dictionary, I could not find any connotation of violence. Why do we not just put "violent or unlawful" and clear up a lot of the criticism?

**Professor Russell:** You still go back to "directed toward or ultimately leading to"—

**Senator Godfrey:** You used the illustration that this was too wide—the "constitutionally established system of government", because that would include changing the federal-provincial set-up. I would say that, if they are going to do it by violent or unlawful means, then it should be included, but not otherwise.

**Professor Russell:** Yes, that would certainly help.

**Senator Godfrey:** Now the Department of Justice has said that "democratic system of government" and "constitutionally established" mean the same thing. I cannot understand why, if they mean the same thing, the department chose their wording instead of the wording from the McDonald Commission Report. I cannot see any difficulty in going back to the McDonald Report, if it is going to assuage the feelings or doubts of certain people.

**Senator Nurgitz:** Do I understand, Professor Russell, that you would exclude 14(2) from the warrant process?

**Professor Russell:** Oh yes, definitely. I do not intend to make a huge point of this, but I think it is important that that should be done. More importantly, senator, I would like to see that warrant section 22 stated much more explicitly regarding what kinds of threats could justify getting a warrant. The way it is stated here, it says that they can get a warrant to carry out any of their functions except... and that is too broad a brush for me. In illustration of this, I urge you to look at the Official Secrets Act, section 16(2), which will be abolished, if Bill C-157 goes through; it says that the Solicitor Gen must be satisfied by evidence under oath that:

—such interception or seizure is necessary for the prevention or detection of subversive activity directed against Canada, or detrimental to the security of Canada.

That is section 16(2) of the Official Secrets Act at the moment and that is too broad for me, but at least the Solicitor General has to be satisfied that there is a real threat of a subversive

[Traduction]

La recommandation du rapport McDonald ne fait aucune allusion à de la violence. Je ne crois pas que l'ajout de ces mots changerait grand chose. Je n'ai pas l'objection à ce que vous les ajoutiez, mais le terme «le but ultime» est critique ici. Ça peut-être un but à très très long terme et même si un groupe prône la destruction du système démocratique tel que nous le connaissons—et bien des groupes le font—rien ne nous porte à croire qu'il ira plus loin. Rien ne nous porte à croire qu'il prend des mesures de nature violente ou travaillent pour le compte d'un pays étranger et je ne crois pas qu'il devrait faire l'objet d'une enquête.

**Le sénateur Godfrey:** M. Finn a même déclaré que le terme «renverser» avait une certaine connotation de violence. La définition du dictionnaire ne fait aucune allusion à la violence. Pourquoi ne pas simplement ajouter les termes violent ou illicite pour faire taire la critique?

**Le professeur Russell:** Vous revenez encore une fois à l'expression «visant à ou dont le but ultime»—

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez expliqué que l'expression «système de gouvernement constitutionnellement établi», était trop large parce qu'elle comprend la modification de notre régime fédéral-provincial. Je prétend que si notre régime est modifié de façon violente ou illicite mais seulement dans ce cas, il faut l'inscrire dans la loi.

**Le professeur Russell:** Oui, ça aiderait certainement.

**Le sénateur Godfrey:** Le ministère de la Justice a déclaré que les expressions «système démocratique de gouvernement» système de gouvernement constitutionnellement établi étaient synonymes et je ne peux comprendre, dans ce cas, pourquoi le ministère n'a pas adopté la formation du rapport de la Commission McDonald. Je ne vois aucun problème à reprendre le rapport McDonald si cela peut calmer les esprits ou dissiper les doutes de certaines personnes.

**Le sénateur Nurgitz:** Dois-je comprendre, professeur Russell, que vous excluriez l'alinéa 14(2) de la procédure des mandats?

**Le professeur Russell:** Oh oui, assurément. Je ne veux pas m'éterniser là-dessus, mais je crois qu'il est important que ce soit fait. Il est plus important, à mon avis, monsieur le sénateur, que l'article 22, qui traite des mandats, soit beaucoup plus clair en ce qui concerne le genre de menaces pouvant justifier un mandat. Dans sa formulation actuelle, l'article stipule que les responsables peuvent obtenir un mandat pour exécuter leurs fonctions excepté... et c'est à mon avis beaucoup trop général. Pour illustrer cela, je vous exhorte à consulter le paragraphe 16(2) de la Loi sur les secrets officiels—qui serait aboli si le projet de loi C-157 était adopté—qui stipule que le Solliciteur général doit être convaincu, en se fondant sur une preuve faite sous serment, que:

... cette interception ou saisie est nécessaire pour prévenir ou dépister une activité subversive dirigée contre le Canada ou préjudiciable à la sécurité du Canada.

Il s'agit du paragraphe 16(2) de la Loi sur les secrets officiels qui est, à mon avis, trop général, mais au moins, le Solliciteur général doit être convaincu qu'il y a des menaces réelles

## [Text]

kind or a threat to the security of Canada. This new bill does not include that rider. I think a judge must be satisfied that there is a real threat out there, and people must be brought in to swear under oath that, "Look; here is a real threat, Judge, and that is why we need it."

**Senator Nurgitz:** You did not comment on what I assume is recommendation number 4 from the McDonald Commission:

We recommend that the legislation establishing in Canada's security intelligence agency contain a clause indicating that the agency's work should be limited to what is strictly necessary for the purpose of protecting the security of Canada . . .

Then it goes on. However, you have made no comment and I look for comment on the fact that this Bill C-157 does not follow that very direct and explicit recommendation.

**Professor Russell:** It cannot, as long as section 18 is in there. Section 18 takes you right beyond security intelligence, so you cannot have a clause in the statute saying, "This agency can only do things that have to do with the security of Canada" if it can go out and collect intelligence about trade relations with some foreign country. You cannot even begin to think about that recommendation until you decide what to do with section 18. If you want to retain some foreign intelligence role for this agency, then that cannot follow, it seems to me.

**Senator Nurgitz:** To follow that through, would you exclude clause 18 as well?

**Professor Russell:** I would rather work for a while at trying to improve it, at least. I say that in the light of what is a counter-position of the McDonald Commission. The McDonald Commission, for those who have forgotten, reviewed the whole issue of whether Canada should begin to get into the collection of foreign intelligence by some agency or other. The Commission did not arrive at a final conclusion, but simply said that it was a tremendously important issue and that Canada was virtually one of the few western countries that did not do that, and that that position should be reconsidered.

One recommendation the McDonald Commission made was that, if an agency were given the capacity for collecting foreign intelligence, it should not be the security intelligence agency; foreign intelligence should not be mixed up with security intelligence. That recommendation was made after the commission drew on a great deal of international experience and wisdom. They drew upon the experiences of Britain, Australia, the United States—most of our allies and most of the European countries. Those countries have separate agencies for foreign intelligence and domestic security intelligence threats.

That may point to deleting clause 18 altogether. You might say: "Well, why don't you stop there, Russell?", and probably I should, if I had any sense. However, another part of my academic brain starts ticking and says to me: "It may be very difficult at this time in our history and it may be unwise, if we are to go forward in this area—and some may say, 'Don't go

## [Traduction]

d'activités subversives ou des menaces réelles faites à la sécurité du Canada. Le nouveau projet de loi n'apporte pas cette précision. Je pense qu'un juge doit être convaincu qu'il y a une menace réelle et c'est pourquoi il faut l'inscrire dans la loi.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous n'avez pas fait de remarques sur la recommandation numéro 4, je crois, de la Commission McDonald qui est la suivante:

Nous recommandons que la Loi instituant le Service de renseignements pour la sécurité du Canada renferme une disposition portant que le travail du service devrait se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour protéger la sécurité du Canada . . .

Et elle continue. Toutefois, vous n'en avez pas parlé et j'aimerais avoir votre opinion étant donné que le projet de loi C-157 ne suit pas cette recommandation très directe et explicite.

**Le professeur Russell:** Il ne peut pas en raison de l'article 18. L'article 18 vise plus que les informations ayant trait à la sécurité, alors la Loi ne peut stipuler que le service doit se limiter à ce qui concerne la sécurité du Canada si d'autre part il peut recueillir des informations concernant les relations commerciales avec certains pays étrangers. On ne peut songer à appliquer cette recommandation avant de savoir ce qu'il adviendra de l'article 18. Si l'on veut que ce service continue de recueillir des renseignements sur l'étranger, on ne peut l'appliquer, il me semble.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour y donner suite, vous supprimeriez aussi l'article 18?

**Le professeur Russell:** Je chercherais plutôt à l'améliorer, au moins. C'est ce que me fait dire la contre-proposition de la Commission McDonald. La Commission McDonald, pour ceux qui l'ont oublié, examine toute la question de la collecte de renseignements sur l'étranger par un service ou un autre organisme canadien. La Commission n'est pas arrivée à une conclusion finale, mais a simplement affirmé qu'il s'agissait d'une question extrêmement importante, que le Canada était pratiquement l'un des seuls pays occidentaux à ne pas faire cette collecte et qu'il fallait étudier la situation.

La Commission McDonald a recommandé que si l'on chargeait un organisme de recueillir des renseignements sur l'étranger, ce ne devait pas être le service du renseignement de sécurité; il ne faudrait pas confondre renseignements sur l'étranger et renseignements de sécurité. La Commission a fait cette recommandation après un long exposé des expériences et des réflexions des autres pays. Elle a exposé les expériences de la Grande-Bretagne, de l'Australie, des États-Unis, de la plupart de nos alliés et de la plupart des pays européens. Ces pays ont des organismes séparés, les uns pour les renseignements sur l'étranger et les autres chargés de recueillir des renseignements concernant les menaces à la sécurité nationale.

Cela peut conduire à la suppression de l'article 18. D'aucuns pourraient me conseiller de m'arrêter ici et probablement je devrais le faire si j'étais raisonnable. Toutefois, je me dis qu'il est peut-être très difficile, à ce moment-ci de notre histoire, et même imprudent—si l'on veut prendre des initiatives dans ce domaine et certains proposeront de s'abstenir d'en prendre—



[Text]

forward at all'—to establish a new agency; it may be best to have just a very modest capacity and not a whole new agency." If that is the case, perhaps that is something that should be done, but under careful ministerial direction and control, I think, particularly from the minister responsible for external affairs. Maybe that is the route to go.

I do not want to sit here today and take a categorical stand that clause 18 must go and never come back in any amended form.

**Senator Nurgitz:** You might consider limiting it?

**Professor Russell:** By gosh, would I ever limit it. I would certainly make it unusable against Canadians of any kind—corporations or individuals. I would confine it, if we are to have it all, to foreigners, and I would have a very taxing test of the urgency and importance of the intelligence which a minister thinks this country needs as the threshold for tasking the agency to work in this area.

**Senator Nurgitz:** On the question of warrants, nothing in Bill C-157 says that the judge has to be satisfied, but there is no other means of obtaining that evidence. Do you have any comment on that?

**Professor Russell:** The absence of all of those conditions is a mistake. I think the judge should have a statute in front of him containing a whole checklist of points that the person making the request for the warrant must satisfy, including the possibility of using less-intrusive techniques, and that is the model here. That is also essentially required in the criminal area, as far as judicial warrants are concerned, when peace officers want to intercept private communications for criminal intelligence purposes.

**Senator Nurgitz:** So you would feel more comfortable if the provisions under section 178 of the Criminal Code of Canada were to apply? You would feel more comfortable if they were adopted as much as they could be?

**Professor Russell:** As much as they could be.

I would look very carefully at the Commission's report in that context, because we carefully went through section 178 of the Criminal Code to determine how far those conditions were adaptable to the security area. We also looked at the American legislation, the Australian legislation, and so forth. We may not have the perfect recipe, but I think it is a good starting point.

**Senator Godfrey:** May I ask a supplementary question? My recollection—and correct me if I am wrong—is that they said they would put all of that into the regulations, and I objected to that. They said they would spell out in the regulations what they would have to tell the judge. I asked them why they could not spell that out in the legislation, and—

**Professor Russell:** I worry about that. If that is not in the legislation, it does not have the same status. I do not know what the judges might read into that, but they would know that those conditions are spelled out in the Criminal Code and, with this business of statutory interpretation, they tend to draw logical inferences, such as why it is not contained in the

[Traduction]

d'établir un nouveau service; il serait peut-être mieux d'avoir des moyens très modestes et de ne pas créer de nouveau service. Dans ce cas, il faudrait agir sous la direction et le contrôle très serré d'un ministre, je pense, particulièrement du ministre responsable des affaires extérieures. Ce serait peut-être la direction à prendre.

Je ne veux pas aujourd'hui déclarer de façon catégorique que l'article 18 doit être supprimé à jamais de la version modifiée.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous envisageriez de le limiter?

**Le professeur Russell:** Ça alors, oui; je le rendrai inutilisable envers les Canadiens, qu'il s'agisse de sociétés ou de particuliers. Je le limiterai, si l'on devait le conserver, aux étrangers et je déterminerais l'urgence et l'importance des renseignements qu'un ministre juge nécessaires pour le pays et j'obligerais le service chargé de les recueillir de se limiter aux exigences fixées.

**Le sénateur Nurgitz:** En ce qui concerne les mandats, le projet de loi C-157 ne précise pas que le juge doit être convaincu de la nécessité de l'intervention, mais il n'y a pas d'autres moyens d'obtenir cette preuve. Avez-vous des remarques à faire à ce sujet?

**Le professeur Russell:** C'est une erreur de ne pas avoir précisé ces conditions dans la loi. Je pense que le juge devrait pouvoir consulter une loi énumérant toutes les conditions que doit remplir le requérant d'un mandat, y compris la possibilité de recourir à des techniques moins subversives, et en voilà un modèle. Cette procédure est essentielle au criminel, pour ce qui est des mandats, quand les agents de la paix veulent intercepter des communications privées pour recueillir des renseignements criminels.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous seriez rassuré si les dispositions de l'article 178 du Code criminel du Canada devaient s'appliquer? Vous seriez rassuré si elles étaient adoptées autant qu'elles le pourraient?

**Le professeur Russell:** Autant qu'elle le pourrait.

J'étudierais très attentivement le rapport de la Commission à ce sujet parce que nous avons examiné soigneusement l'article 178 du Code criminel pour déterminer dans quelle mesure ces conditions pouvaient s'adapter au domaine de la sécurité. De plus, nous avons étudié, entre autres, les lois américaines et australiennes. Il se peut que nous n'ayons pas la meilleure solution, mais je pense que c'est bien parti.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je poser une autre question? Si je me rappelle bien, et vous me corrigerez si je me trompe, on a dit que toutes ces conditions seraient précisées dans le règlement et je m'y suis opposé. On a dit que le règlement préciserait tout ce qu'il faudrait dire au juge. J'ai demandé pourquoi on ne pourrait pas le préciser dans la loi...

**Le professeur Russell:** Je suis inquiet à ce sujet. Si ce n'est pas dans la loi, ça ne revêt pas la même signification. Je ne sais pas ce que les juges en conclueront, mais comme les conditions sont énoncées dans le Code criminel et qu'ils peuvent interpréter la loi, ils seront portés à faire des déductions logiques comme se demander pourquoi ces conditions ne sont pas

[Text]

security bill. Perhaps they might determine that it was not as important, and judges do use that sort of reasoning, as we all know.

I would give that exactly the same status and importance as it has in the criminal area.

**Senator Godfrey:** They have no argument against putting it in the legislation, and I would suspect that that is what will happen.

I should like to revert to a supplementary question I had regarding clause 14(2). Is there any reason for its being in the legislation at all?

**Professor Russell:** I do not see why it needs to be in the legislation at all. Surely we do not require a law authorizing anyone in government to read newspapers, watch television, read books and journals written by professors of international relations and political science. I do not see why that is required. They should be able to, and must be able to, read those articles.

**Senator Lapointe:** Do you think they should be encouraged to do that?

**Professor Russell:** I think it is extremely important that they be encouraged to read those articles, yes.

By way of example, just think of the terrorist area and how important it is for the members of this proposed organization to be fully aware of what is happening in the world of international terrorism, not just from secret sources but from the analyses that have been done of that problem in the books and articles written.

The same would apply to the area of international affairs. It is extremely important that members of the proposed agency be right up to date with the main trends in international relations.

**Senator Godfrey:** I think they agreed that that should be specifically excluded from clause 14(2). I think that was just an oversight.

I do not know who deserves pride of authorship for this—I have forgotten—but I have written in here a suggestion that might improve subsection (2) by adding after, "restricts the Service from remaining," the following: "in aid of its duties and functions under this Act."

That might improve that. What is your reaction to that?

**Professor Russell:** Certainly.

**Senator Godfrey:** That is saying the obvious, but a great many people seem to be so unduly concerned about this that I thought I would ask the question.

**Senator Lapointe:** Was one of the members of your commission invited to be a consultant on the legislation by the drafters of the bill?

**Professor Russell:** Not in that sense. Members of the commission staff remained in Ottawa and are now employed by the Government of Canada in various capacities. I have no

[Traduction]

énoncées dans le projet de loi sur la sécurité. Ils pourraient conclure qu'elles n'étaient pas assez importantes; les juges font ce genre de raisonnement, comme nous le savons tous.

Je leur donnerais exactement la même valeur et la même importance qu'au criminel.

**Le sénateur Godfrey:** Il n'y a aucun argument pouvant empêcher leur inclusion dans la loi et je pense qu'elles y seront inscrites.

J'aimerais poser une autre question sur le paragraphe 14(2). Pour quelle raison existe-t-il?

**Le professeur Russell:** Je ne vois pas pourquoi il fait partie de la loi. Il est certain que nous n'avons pas besoin d'une loi pour autoriser le gouvernement à lire les journaux, à regarder la télévision, à lire des livres et des revues rédigés par des professeurs spécialisés en relations internationales et en sciences politiques. Je n'en vois pas l'utilité. Le gouvernement devrait et doit être en mesure de les lire.

**Le sénateur Lapointe:** Croyez-vous qu'il devrait être encouragé à le faire?

**Le professeur Russell:** A mon avis, il est très important qu'il le soit, oui.

A titre d'exemple, prenons une zone de terrorisme, et considérons jusqu'à quel point il importe aux membres de cette éventuelle organisation de se tenir à la fine pointe de l'actualité en ce qui concerne le terrorisme sur la scène internationale, non seulement avec ce qui provient de sources confidentielles, mais également à partir d'analyses pertinentes publiées dans des ouvrages ou des articles de journaux.

Le même phénomène s'applique aux échanges internationaux. Il est en effet capital que les membres d'un tel organisme se tiennent au courant des grandes tendances dans les relations internationales.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois qu'il a été convenu d'omettre ces dispositions précises du paragraphe 14(2). Il s'agissait probablement de simple négligence.

J'oublie à qui en attribuer l'initiative, mais j'ai relevé ici une proposition susceptible d'améliorer le paragraphe (2) par l'ajout, après les mots «empêcher le Service de se tenir au courant», du passage suivant: «afin de faciliter ses tâches et ses fonctions en vertu de la présente loi.»

Je crois que cet ajout constituerait une nette amélioration. Qu'en pensez-vous?

**M. Russell:** Assûrément.

**Le sénateur Godfrey:** C'est peut-être l'évidence même, mais je crois que bon nombre de gens se soucient de cette question à un point tel que j'ai cru bon de la soulever.

**Le sénateur Lapointe:** Les rédacteurs du projet de loi ont-ils fait appel à un des membres de votre Commission, à titre de conseiller législatif?

**M. Russell:** Pas vraiment. Les membres de la Commission sont demeurés à Ottawa et occupent désormais différents postes au sein du gouvernement fédéral. Je n'ai pas eu connais-



[Text]

knowledge of their participation in the drafting of the legislation, but none of us who are private citizens were consulted.

**Senator Lapointe:** Do you think it would have been a good thing, if they had been consulted?

**Professor Russell:** I do not know the answer to that, senator. One regret I have is that this report was not tabled in the Senate and in the House of Commons. I believe that royal commission reports should be tabled in Parliament and not released on a hot summer's day when people are at their cottages and politicians are out in the bush. I think the time for a royal commission report to be published is when Parliament is sitting. Personally, I regret that that was not done in this case, because there was no proper debate at the time it was published.

**The Chairman:** Do you think Parliament could have sat and debated the royal commission report throughout the remaining months of the summer.

**Professor Russell:** This was published during the last week of August, with Parliament meeting a few weeks hence, so I think it could have waited a few more weeks. I think that would have been the proper course.

**Senator Lapointe:** You said that around 1969 they tried to have a mixture of backgrounds for the RCMP but they could not get it. If the same people are coming into the civilian agency, it will not be much of a change.

**Professor Russell:** On day one, obviously not, because the whole process of recruiting and training new people will take time and until there is a budget and a legislative endorsement for that it cannot occur. Clearly, as time goes by, there will be new people entering this agency at various levels, I hope, and not just at the rookie level, and enriching its resources. There will be people who, having come over from the RCMP security service, would leave through retirement or through reposting back to the RCMP. Therefore, I would think that over a period of five years you would see a significant change.

**Senator Lapointe:** Will they get the proper training in universities or in a special establishment?

**Professor Russell:** The commission's report has quite a bit to say about that. We spent some time in foreign countries looking at training facilities. We certainly think that they will need better training than they have now. One of the key reasons for separation is better training in areas of the threat—the threat of espionage and terrorism in particular—and better training in terms of the requirements of the rule of law and the nature of the democracy they are protecting.

[Traduction]

sance de leur participation à l'élaboration du projet de loi, mais je sais qu'aucun de nous, simples citoyens, n'a été consulté.

**Le sénateur Lapointe:** Croyez-vous qu'il eût été souhaitable de le faire?

**M. Russell:** Je ne peux malheureusement pas répondre à cette question, monsieur le sénateur. Je déplore simplement que ce rapport n'ait pas été présenté devant le Sénat et la Chambre des communes. Je suis d'avis que le rapport de la Commission royale aurait dû être déposé devant le Parlement, et non pas divulgué par une chaude journée d'été, tandis que la plupart des gens séjournaient à la campagne et que les hommes politiques se trouvaient en vacances. Je crois qu'il serait plus opportun de publier le rapport d'une commission royale pendant la session du Parlement. Personnellement, je déplore qu'une telle mesure n'ait pas été prise et qu'aucun débat valable n'ait pu suivre la publication de ce rapport.

**Le Président:** Croyez-vous que le Parlement aurait pu siéger pendant le reste de l'été, pour débattre du rapport de la Commission royale?

**M. Russell:** Le rapport a été publié pendant la dernière semaine d'août, quelques semaines à peine avant la reprise de la session; je crois donc qu'il aurait été possible et même souhaitable d'attendre la rentrée.

**Le sénateur Lapointe:** Vous avez déclaré qu'en 1969, la GRC avait tenté en vain de recruter des personnes de provenance et d'antécédents différents. Croyez-vous qu'il n'en sera pas de même pour la composition de cet organisme civil?

**M. Russell:** Au départ, il est certain que le même phénomène se produira, puisque le processus de recrutement et de formation des nouveaux membres du comité exigera un certain temps, et qu'il nécessitera d'une part des fonds et, d'autre part, des fondements législatifs. Cependant, au fur et à mesure de son évolution, l'organisme sera en mesure de recruter non seulement des débutants, mais également des personnes d'expérience qui viendront enrichir ses ressources à différents niveaux. Il est inévitable que certains membres qui provenaient du service de sécurité de la GRC quitteront l'organisme pour prendre leur retraite ou pour retourner à la Gendarmerie. Par conséquent, sur une période d'environ cinq ans, nous serons témoins d'un changement substantiel.

**Le sénateur Lapointe:** La formation pertinente s'obtiendra-t-elle à l'université ou dans un établissement spécial?

**M. Russell:** Le rapport de la Commission est assez détaillé sur ce point. Nous avons séjourné dans des pays étrangers dans le but d'examiner leur système de formation. Il nous semble évident que ces personnes devront être mieux formées qu'elles ne le sont à l'heure actuelle. L'un des principaux motifs d'une telle dissociation consiste justement en un rehaussement du niveau de formation portant directement sur les risques encourus, plus particulièrement l'espionnage et le terrorisme, sur les exigences législatives et sur la nature du système démocratique que l'organisme sera chargé de protéger.

[Text]

On the commission's recommendation, we set up a set of guidelines on the training program, which I think are very good.

**Senator Lapointe:** You said that it was the RCMP who was sort of undermining that compromise of mixture of backgrounds. Was it voluntary or involuntary?

**Professor Russell:** To the best of my knowledge it was, and probably still is, an environment in which people who are not career members of the force—who have not come in for the training program and the boot camp at Regina, working their way up through the normal policing route—are not encouraged to believe that they have a full career in front of them with all of the opportunities that should be available to them in the organization. It is a discouraging environment for non-police people to work in.

**Senator Lapointe:** Will you require higher academic grades for the new candidates?

**Professor Russell:** No doubt there will be a mixture. There certainly must always be people with training and background in the investigatory work that the police do, which is extremely important. My comment on Mr. McMurtry's criticism of civilianization that there would be no investigative people, is that, if that were true, he would have a point, but, if I may say so with respect to the Attorney General of Ontario, it is not true that this agency will lack investigative skills. In the first instance, it will take over many investigative people from the RCMP and mix them with new investigative people. On top of that it must have people trained with a background in such things as international relations, which is extremely important in assessing the threat of foreign agencies and of international terrorism. It must have people with a broad background of experience outside of policing, people in Canadian public life who know something about the basic political nuances of our democratic system.

**Senator Lapointe:** Are you in favour of people other than the members of the Privy Council being members of the review committee?

**Professor Russell:** Yes, I think there should be opportunities for lateral entrances into the agency from other branches of government and from the private sector—for instance, people with experience in anything from international banking to security work in the private sector, including people in different government department such as the Department of Industry, Trade and Commerce and the Department of External Affairs.

**Senator Lapointe:** Are you in favour of a parliamentary committee overseeing that review committee? Would the review committee be directly related to the parliamentary committee?

**Professor Russell:** It should have a reporting relationship. Of course, the appointment of its members, according to the McDonald Commission recommendation, should be approved by Parliament. I think I can live with the departure from that

[Traduction]

Sur recommandation de la Commission, nous avons établi un certain nombre de lignes directrices qui nous semblent acceptables, relativement au programme de formation.

**Le sénateur Lapointe:** Vous vous êtes dit d'avis que la GRC s'opposait à ce genre de compromis dans les antécédents des personnes recrutées. S'agit-il d'une attitude volontaire ou involontaire?

**M. Russell:** Pour autant que je sache, les personnes qui n'ont pas fait carrière dans la Gendarmerie, c'est-à-dire qui n'ont pas subi le programme de formation ni le camp de Regina, pour ensuite gravir les échelons de la façon usuelle, n'étaient pas, et ne sont probablement toujours pas encouragés à envisager la perspective d'une carrière satisfaisante, avec tous les avantages que cela sous-entend au sein de l'organisation. En effet, les civils ne reçoivent guère d'encouragement dans ce milieu.

**Le sénateur Lapointe:** Les prochains candidats seront donc tenus de présenter de meilleurs résultats scolaires?

**M. Russell:** Nous puiseront sans doute un peu des deux. Il est indéniable que nous avons besoin de personnes d'expérience dans le genre d'enquêtes qui sont menées par la police. C'est justement ce que je reproche à M. McMurtry lorsqu'il critique le recrutement de civils sous prétexte qu'il manquerait ainsi à l'organisme un esprit d'investigation. Si ses prémisses étaient vérifiables, il aurait sans doute raison; toutefois, sauf le respect que je dois au Procureur Gen de l'Ontario, je crois que cette assertion est fausse. D'abord, l'organisme serait constitué d'une part d'investigateurs de la GRC et, d'autre part, de nouvelles personnes qui, elles aussi, possèderaient un certain esprit d'investigation. Par ailleurs, il est nécessaire de recruter des personnes compétentes notamment dans le domaine des relations internationales, pour être en mesure de bien évaluer la menace du terrorisme international. Nous avons également besoin de personnes d'expérience diversifiée, provenant de l'extérieur du secteur policier; des membres du public canadien qui sachent peser les nuances politiques de notre système démocratique.

**Le sénateur Lapointe:** Appuyez-vous la nomination, au sein de la Commission d'examen, de membres provenant de l'extérieur du Conseil Privé?

**M. Russell:** Oui, je crois qu'il serait utile d'accueillir dans l'organisme, des personnes provenant d'autres secteurs du gouvernement et du privé. Par exemple, il serait profitable d'avoir accès à l'expérience de certaines personnes dans le domaine bancaire international, notamment, et dans celui de la sécurité au niveau du secteur privé, y compris de fonctionnaires provenant de différents ministères, par exemple, ceux de l'Industrie et du Commerce et des Affaires extérieures.

**Le sénateur Lapointe:** Que pensez-vous de la création d'un comité parlementaire responsable du comité de surveillance? Le comité de surveillance serait-il directement comptable à ce comité parlementaire?

**M. Russell:** Il devrait faire rapport à ce comité. Évidemment, la nomination de ses membres, conformément à la recommandation formulée par la Commission McDonald, devrait préalablement être approuvée par le Parlement. Quant



## [Text]

in Bill C-157, which is that the appointment of the members of a review committee is conditional on a consultation with opposition party leaders. Those are the connections with Parliament. The key is that Parliament must have confidence in the membership. To put it bluntly, Parliament must believe that this is not just an instrument of the government but that there are people on that committee who are tied politically to the government party. It must be able to report to a parliamentary committee not always in public. Some of its reports will have to be *in camera*, and that is true in the other countries that have parliamentary oversight. For instance, in West Germany, and in the United States in the Senate Committee of Security Intelligence there is opportunity for *in camera* proceedings of a parliamentary committee. Otherwise, you are not going to find out very much that is interesting.

**Senator Godfrey:** I should like to comment on that. You were wondering whether you could include this as an act of Parliament. You can because the Regulations and other Statutory Instruments Committee provides for a parliamentary joint committee in the act. So you could have exactly the same thing.

**Senator Lapointe:** There was a very disturbing comment on the CBC a few days ago by an adversary of the bill who said that the project "Fleur" was contemplating putting the remaining members of the RCMP in many other activities like interprovincial inquiries, and that they would take away some powers of the provincial police, especially of Quebec and Ontario. Did you hear that news report and, if so, what is your opinion about it?

**Professor Russell:** I did not hear anything about that, but perhaps I could use your question, senator, just to make a comment on this very difficult question of federal-provincial relations and the work and mandate of this new agency.

There is one clause in particular in Bill C-157 that deals with the possibility that this new security intelligence agency may accidentally, as it were, come across criminal intelligence when it is investigating a threat to security. I am referring now to subclause 20(2)(a). That this new agency to disclose such accidentally-obtained criminal intelligence, to turn it over and disclose it to the Attorney Gen of Canada and the attorney general of the province in which there may be criminal proceedings.

I noticed that Mr. McMurtry criticized that because it says that they may disclose this criminal intelligence to the provincial authorities, but they do not have to. Here the attorneys general are on to an important point, criminally. It is the question of the obligation of this intelligence agency to work in what I might call a constitutionally proper way with police forces.

Bill C-157 could be strengthened, if I may so suggest, by taking another look at clause 20(2)(a). That clause should, in

## [Traduction]

à la disposition du projet de loi C-157 voulant que la nomination des membres du comité de surveillance soient soumise à l'approbation du chef des partis d'opposition, je crois que j'arriverai à m'y faire. Voilà comment j'envisage les liens de ce comité avec le Parlement. L'important c'est que le Parlement fasse confiance aux membres du Comité de surveillance. En toute franchise, le Parlement doit croire qu'il ne s'agit pas d'un simple instrument du gouvernement, et que les membres du Comité ne sont aucunement liés aux partis au pouvoir. Le comité doit être en mesure de faire rapport à un comité parlementaire, sans que ce rapport soit nécessairement divulgué au public. Certains de ces rapports devront être présentés à huis-clos, comme c'est le cas dans d'autres pays où les recommandations de tels comités sont soumis à la considération du Parlement. En Allemagne de l'Ouest, par exemple, et aux États-Unis, ou je sais que le Comité Sénatorial des renseignements de sécurité est autorisé à siéger à huis-clos. Autrement, il est peu probable que vous puissiez obtenir les renseignements intéressants.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je me permettre de commenter ce point. Vous vous demandez si il était possible de prendre de telles mesures à titre d'acte du Parlement. Effectivement, le Comité des règlements et autres textes réglementaires prévoit la mise sur pied d'un comité mixte parlementaire. Cette mesure est donc possible.

**Le sénateur Lapointe:** Sur les ondes de Radio-Canada, il y a quelques jours, un opposant au projet de loi a déclaré que le projet «Fleur» pourrait avoir pour effet de confier aux membres de la GRC certaines autres responsabilités telles les enquêtes interprovinciales, ce qui enlèverait certains pouvoirs à la police provinciale, particulièrement au Québec et en Ontario. Êtes-vous au courant de ce reportage et, dans l'affirmative, qu'en pensez-vous?

**M. Russell:** Je n'ai pas eu connaissance de ce fait, mais je pourrais peut-être profiter de votre question, monsieur le sénateur, pour commenter ce sujet fort épineux que sont les relations fédérales-provinciales et des fonctions et mandat de ce nouvel organisme.

Le projet de loi C-157 prévoit l'éventualité de la découverte accidentelle de faits menant à une accusation criminelle, susceptibles d'être obtenus au cours d'une enquête menée par le comité de surveillance sur des questions de sécurité. Je veux parler plus précisément de l'alinéa 20(2)a), qui habilite le nouvel organisme à divulguer ce genre de renseignements au procureur général du Canada et au procureur général de la province où des poursuites peuvent être intentées à l'égard de cette infraction.

J'ai remarqué que M. McMurtry avait critiqué cette disposition en ce sens, qu'elle autorisait le comité de surveillance à divulguer les renseignements d'ordre criminel aux autorités provinciales, sans toutefois l'y contraindre. Le procureur général soulève ici un point important du point de vue du droit criminel, à savoir l'obligation, pour ce comité de surveillance, de collaborer de façon constitutionnellement acceptable avec les forces policières.

Je crois qu'il y aurait lieu de resserrer les exigences du projet de loi C-157 en examinant de nouveau cet alinéa

**[Text]**

my view, follow more closely the thinking of the McDonald Commission on this point. I refer you to pages 604 and 605 of the first volume where they anticipated this problem of what a security intelligence agency should do when it stumbles upon evidence of an ordinary crime that is not *per se* a threat to security but is evidence that would normally be interesting to a police force.

The McDonald Commission report takes the view that, normally, that information should go to the provincial attorneys general if the crime in question is one which, traditionally, the provincial attorneys general have responsibility for in their jurisdiction. Only in the exceptional case should that information be withheld, and that is when the Attorney General of Canada, in looking at the information and acting on the advice of his security agency, decides that turning the information over to the provinces or making disclosure to a police force might threaten national security in some real way. The rule is that the information goes to the provincial police force. The exception is when the Attorney General, not just the Solicitor General, but the law officer of the crown, is satisfied that to disclose information would threaten national security. Then it is not turned over, but that fact is reported to the review committee.

The McDonald Commission goes on to recommend that the review committee, in examining such a situation, be augmented by some members nominated by the provincial attorneys general so that those attorneys general have some assurance that the normal criminal justice system is not being subverted by this new agency.

I think that part of the commission's thinking, as outlined in clause 20, should be reviewed by your committee. May I say that there is a similar type of concern concerning federal-provincial relations in clause 21. I know some of the witnesses you will be hearing later today, the Canadian Civil Liberties Association and Professor Friedland, will comment on clause 21. This is the general defence clause where there is a general defence established in the act for members of this new organization.

I am concerned with the lack of any obligation in that section to inform provincial attorneys general of wrongdoings, illegalities, of members of the security intelligence agency. Again, the commission addresses that point and recommends a procedure similar to the one I have just outlined. In other words, if there is wrongdoing by a member of the security intelligence agency, normally information about that wrongdoing, if it is of a criminal nature, should go to the provincial attorney general, if it comes under their area of jurisdiction. The one exception is that it endangers national security. The Attorney Gen of Canada makes a judgment on that. If he withholds it from the provinces, he reports that to the review committee which is augmented by provincial nominees.

**The Chairman:** I would ask one or two questions touching upon some rather sensitive areas, but which, nonetheless, have to be asked.

**[Traduction]**

20(2)a). A mon avis, cette disposition devrait être davantage conforme aux recommandations de la Commission McDonald. Je vous renvoie aux pages 604 et 605 du premier volume, où la Commission traite ce problème de découverte, par le comité de surveillance, de renseignements concernant un délit criminel qui ne représente pas, en soi, une menace à la sécurité, mais qui pourrait intéresser les forces policières.

Dans son rapport, la Commission McDonald se dit d'avis qu'en principe, les renseignements obtenus dans ces conditions doivent être communiqués au procureur général provincial s'ils intéressent une infraction qui, ordinairement, relèverait de sa compétence. La seule exception à cette règle concernerait les cas où, après avoir étudié les renseignements et consulté son comité de sécurité, le procureur général du Canada juge que la divulgation de l'information aux provinces ou au service de police risquerait de compromettre véritablement la sécurité de pays. En principe, la règle veut que les renseignements pertinents soient divulgués à la police provinciale. Les seuls cas d'exception sont ceux où non pas le solliciteur général, mais bien le procureur général, soit le représentant juridique de la couronne, est d'avis que la divulgation de l'information risque de compromettre la sécurité nationale. En pareil cas, les renseignements ne sont pas communiqués, mais l'affaire est soumise au comité de surveillance.

Par ailleurs, la Commission McDonald recommande que dans l'examen d'une telle situation, le procureur général provincial puisse nommer quelques personnes chargées de siéger au comité de surveillance, pour veiller, en quelque sorte, à ce que le système judiciaire ne soit pas biaisé par ce nouvel organisme.

Je propose donc à votre comité d'étudier une partie des considérations de la Commission, portant sur l'article 20. Puis-je me permettre de souligner qu'une autre disposition, soit celle de l'article 21, pose certaines questions en ce qui a trait aux relations fédérales-provinciales. Je sais que d'autres témoins que vous aurez l'occasion d'entendre aujourd'hui, notamment le représentant de l'Association canadienne des libertés civiles et M. Friedland, vous entretiendront de cet article 21. Il s'agit d'une disposition générale pour la protection des membres de ce nouvel organisme.

Je m'inquiète un peu de l'absence, dans cet article, d'une disposition en vertu de laquelle le procureur général de la province serait obligatoirement mis au courant de tout méfait ou infraction attribuable à un membre du comité de surveillance. Encore une fois, la Commission a étudié ce point et recommande certaines mesures similaires à celles que je viens de décrire. En d'autres termes, si un membre de ce comité commet une infraction de nature criminelle, le procureur général provincial devrait en être avisé, en autant que l'affaire relève de sa compétence et à condition que la sécurité nationale ne s'en trouve pas compromise. Si, de l'avis du procureur général du Canada, l'information ne peut être divulguée à la province, l'affaire sera alors soumise au comité de surveillance, auquel siégeront quelques représentants provinciaux.

**Le président:** Même s'il s'agit d'un sujet assez délicat, je voudrais me permettre de poser une ou deux questions qui, à mon avis, s'imposent.



[Text]

Where information comes to the security service as a result of its liaison arrangements with a foreign security service, I understand it to be not at all uncommon for the foreign security service to attach extremely tight need-to-know requirements. Normally, that would apply against a review body. It would almost certainly apply against a review body with provincial members who have responsibilities towards the provincial attorneys general. I followed what you were saying when you discussed normal and unusual conditions and the role of the attorney general, but I wonder whether you are not stepping over the bounds of the feasible when you put into the review committee a provincial representative who reviews the data.

**Professor Russell:** It would be similar to the system used in appointing judges. You might have to give the federal crown the right to accept nominees of the province, as is sometimes proposed for the federal involvement in the selection of judges.

However, your point is a very important one. You pinpointed the precise type of situation where there may be a very strong national security reason or an international obligation not to turn the information over.

**The Chairman:** You will forgive me, I am sure, for going into these areas, but I would point out that you are one of the few witnesses who have seen the realities of the situation.

Another very sensitive area on which I should like to hear your comments relates to section 18. I suppose it is not unheard of, even now, for the security service to keep under surveillance legals, that is, diplomats who are here from foreign countries, without having the sort of "reason to believe" that is entailed in section 2.

When I cast my mind back to the reason for section 18, it strikes me that perhaps one of the reasons was that, at the moment, that sort of activity is not referred to in the 1975 mandate. It is not really new and it is established diplomatic practice world-wide.

Supposing the activity were limited to just that, would you really want to establish, in external affairs, a battery of gumshoes who would do this, or are you better to use your established gumshoes?

Do you think that a government is going to come forward with legislation just on that point, given the difficulties that any government will have with security legislation at large?

Given your concern for covering all security activities, including what you have very much in mind, that is, national defence, do you think this should be avoided altogether as a subject of legislation and left as a grey area? Would you care to comment on that?

**Professor Russell:** Yes, certainly. Let us take the first point. A phenomenon that goes on in all countries is that a security intelligence agency may follow people who come out of an embassy.

[Traduction]

Lorsque l'information est obtenue par le biais d'échanges avec un service de sécurité étranger, les exigences concernant la confidentialité des renseignements sont généralement assez strictes. En principe, cela excluerait la possibilité de soumettre la question à un comité de surveillance, surtout si ce comité est composé de certains membres qui ont une responsabilité envers le procureur général de la province en cause. J'ai bien suivi votre raisonnement en ce qui a trait aux conditions normales et exceptionnelles et au rôle du procureur général, mais je me demande si vous ne dépassez pas les limites du possible en demandant que siègent au comité de surveillance un représentant provincial chargé d'examiner les données.

**M. Russell:** La démarche serait un peu semblable à celle employée pour la nomination des juges. La couronne pourrait se réserver le droit de veto sur les candidats recommandés par les provinces, comme il avait quelquefois été proposé de faire pour la sélection des juges.

Cependant, vous soulevez là un point très important. Vous touchez en effet, au type précis de situation dans lesquelles la divulgation des renseignements est fortement contre-indiquée, pour d'importantes raisons de sécurité nationale ou internationale.

**Le président:** Vous m'excuserez, j'en suis sûr, d'aborder ces questions, mais je tiens à faire remarquer que vous êtes un des rares témoins qui avez compris la situation telle qu'elle se présente vraiment.

Un autre aspect très délicat sur lequel j'aimerais entendre vos observations se rapporte à l'article 18. Je suppose qu'il est n'est pas rare, même aujourd'hui, qu'un service de sécurité surveille des personnes qui n'ont aucunement enfreint la loi, notamment les diplomates étrangers, sans s'appuyer sur les raisons mentionnées à l'article 2.

Lorsque je m'interroge sur la raison d'être de l'article 18, j'ai l'impression qu'on l'a inclus parce qu'il n'était pas question de ce genre d'activités dans le mandat de 1975. Pourtant, ce n'est pas nouveau; en réalité, il s'agit d'une pratique répandue dans le monde entier en ce qui concerne les diplomates.

Supposons que cette activité se limite là, voudriez-vous réellement avoir aux Affaires extérieures une série de détectives qui seraient uniquement chargés de cela, ou est-il préférable d'utiliser les services de ceux que vous avez déjà?

Pensez-vous qu'un gouvernement adoptera une loi uniquement sur ce point, compte tenu des difficultés auxquelles fait face tout au gouvernement en ce qui concerne les lois sur la sécurité en général?

Étant donné que vous désirez couvrir tous les aspects concernant la sécurité, y compris celui qui vous tient vraiment à cœur, soit la défense nationale, ne croyez-vous pas que l'on devrait éviter de mentionner cet aspect dans la loi et le laisser dans la zone grise? Pourriez-vous nous faire part de vos commentaires à ce sujet?

**M. Russell:** Oui, sûrement. Prenons d'abord la première question. Il y a un phénomène courant dans tous les pays; c'est la surveillance des personnes qui sortent d'une ambassade.

[Text]

**The Chairman:** May I add one other point?

**Professor Russell:** Yes.

**The Chairman:** In the course of that, the person who comes out of an embassy may meet a Canadian and then, given the involvement of the Canadian, do you stop?

**Professor Russell:** One does not know at the time whether that particular foreigner is spying on Canada. One has some general background knowledge which makes it reasonable to believe that some of the people who come out of that embassy every day are involved in foreign interference and espionage activity, but you do not know whether that particular one is involved. You are saying that section 18 covers that?

**The Chairman:** I did not say that.

**Professor Russell:** I do not think you need section 18 for that purpose. The security intelligence agency begins to follow the foreign diplomat and the Canadian that foreign diplomat meets because the agency believes that that person may well be involved in foreign interference or espionage. Section 18 would make it possible to follow the foreign diplomat and the Canadians he meets with whether or not there was any reason to think they were involved in foreign espionage. It seems to me that the problem you are talking about has to do with what we call, in the jargon of the industry, "spin-off information." In collecting intelligence about an espionage threat, for example, the spin-off is other information about the country's economic plans, its diplomatic plans or its defence plans which is discovered as a byproduct of the investigation. That sort of spin-off information incidentally achieved through an investigation is covered under section 20, subsection (2)(b), where mention is made of information relating to the conduct of international affairs, and so on, that can be turned over to the Minister of External Affairs when it comes as the byproduct of a security intelligence investigation.

That is the point, Mr. Chairman: it is the byproduct of a security intelligence investigation.

**The Chairman:** I am not talking about spin-off information. I am talking about the common practice of keeping under surveillance members of some embassies. I am saying that the tests of subclause (2)(a) and (b) require espionage or sabotage, or require foreign influence activities that are detrimental to the interests of Canada, and so on. I am supposing that, in the general surveillance, which is diplomatic practice, those tests would not be met. They might subsequently be met, but for the initiation of the surveillance they would not be met. Therefore, I wondered if clause 18 was concerned, perhaps in an abundance of caution, with providing a basis for that.

**Professor Russell:** If that is the intent, I think that the minister should explain why clause 18 needs to be related to the warrant section for covert activities. You are basically talking about physical surveillance—following people about—which is not an activity that requires a warrant. With respect to physical surveillance, the issue that I think you are raising is whether this agency should have a mandate to conduct physi-

[Traduction]

**Le président:** Puis-je ajouter quelque chose?

**M. Russell:** Oui.

**Le président:** Lorsqu'une personne sort d'une ambassade, elle peut rencontrer un Canadien; étant donné qu'un citoyen canadien est en cause, arrêtez-vous là votre surveillance?

**M. Russell:** A ce moment là, on ne sait pas si cet étranger fait de l'espionnage au Canada. On a quelques renseignements de base qui permettent de croire que certaines personnes qui sortent de cette ambassade chaque jour sont impliquées dans des activités d'ingérence étrangère et d'espionnage, mais on ne sait pas si cette personne en particulier est impliquée. Vous dites que l'article 18 prévoit cette situation?

**Le président:** Je n'ai pas dit cela.

**M. Russell:** A mon avis, on n'a pas besoin de l'article 18 à cette fin. Le service de renseignement de sécurité peut suivre un diplomate étranger et le Canadien que ce dernier rencontre s'il a des raisons de croire que cette personne est impliquée dans des activités d'ingérence étrangère ou d'espionnage. L'article 18 permet de suivre un diplomate étranger et les Canadiens qu'il rencontre, que l'on ait ou non des raisons de croire qu'ils sont impliqués dans des activités d'espionnage. Il me semble que le problème que vous soulevez découle de ce que l'on appelle, dans le jargon du métier, «spin-off information», c'est-à-dire des renseignements inattendus ou fortuits. C'est le cas, par exemple, de renseignements concernant les projets d'un autre pays sur le plan économique, diplomatique ou de plans de défense découverts dans le cadre d'une enquête sur une menace d'espionnage. L'alinéa 20(2)(b) traite de ce genre d'informations obtenues accidentellement lors d'une enquête; on mentionne une que s'il s'agit d'informations relatives à la conduite des affaires internationales, elles peuvent être communiquées au ministre des Affaires extérieures, lorsqu'elles ont été obtenues à la suite d'une enquête en matière de sécurité.

Voilà la question, monsieur le président: il s'agit d'un sous-produit d'une enquête par un service de renseignement de sécurité.

**Le président:** Je ne parle pas de ce genre d'informations. Je parle de la pratique courante qui consiste à surveiller les allées et venues du personnel de certaines ambassades. Je ne parle pas des conditions énoncées aux paragraphes 2(a) et (b) où il est question d'espionnage et de sabotage, ou d'une influence étrangère préjudiciable aux intérêts du Canada, ainsi de suite. Je suppose qu'en ce qui concerne la surveillance générale qui est pratique courante à l'endroit des diplomates, ces conditions ne seraient pas remplies. Elles peuvent l'être par la suite, mais elles ne l'ont certes pas été au début de la surveillance. Par conséquent, je me demande si l'article 18 ne prévoit pas cette situation, peut-être par excès de précaution.

**M. Russell:** Si c'était là l'intention, j'estime que le ministre devrait expliquer pourquoi l'article 18 est rattaché à l'article concernant les mandats au sujet des activités secrètes. Il s'agit fondamentalement de surveillance physique—suivre des personnes—activité qui n'exige pas de mandat. Je crois que la question que vous soulevez en ce qui concerne la surveillance physique consiste à savoir si un service de renseignements



*[Text]*

cal surveillance of individuals, even when there is no reason to believe that the individuals are involved in foreign influence activities that are adverse to the interests of Canada, which individuals may just be diplomats but may have some interesting economic or political intelligence to impart. I believe that that again comes to the fundamental issue of clause 18: should there be an offensive foreign intelligence capacity in this or any other agency?

**The Chairman:** I am pointing out that, at least to some extent, there already is by established diplomatic practice. It is not something new, and I am asking whether that should be done by an additional group of gumshoes under separate legislation or whether it should be included with the CSIS? It seems to me to be a nice point.

**Professor Russell:** It is a point I addressed in my remarks and I said that that was why I had had some second thoughts on this matter. I think it may be that the wisest thing is to use this agency, but through a very carefully defined clause which confines and controls it in a much better way.

**The Chairman:** I am grateful for your bearing with me on these sensitive areas. I have one more question. I assume that the targets of foreign intelligence people in a particular country are those people in public office of some kind, and that, therefore, there is a larger percentage of those people involved, as compared to the general population. God knows we have had enough civil servants involved, at any rate. My point is that, because of that fact, the sensitivity in handling data with respect to those people is perhaps greater than first meets the eye. My question is: Does the ministerial control you envisage go all the way to asking for a file on an individual? Suppose that I want the file on the Leader of the Government in the Senate. I wonder whether there is any place at which the ministerial responsibility stops? I raise the issue because the knowledge obtained today can come out years down the road.

**Professor Russell:** With respect to reporting on individuals, the commission agrees totally with the view that it is one of the most sensitive areas—one of the areas wherein the most damage can be done to our own citizens, with the result that their reputations can be tarnished and their careers can be destroyed by information which originally came from the security agency. That is why, on page 611 of the McDonald Commission, it is recommended that the strictest of guidelines govern the disclosure of information about individuals and that it only be done for real security purposes. We suggest that the only time security reports should be given is when someone is going to be taking on responsibilities that require clearance.

All of this surely underlines how dangerous it is to leave in the act a clause which allows the director general, without any

*[Traduction]*

devrait obtenir un mandat pour exercer une surveillance physique sur des individus, même lorsqu'il n'a pas de raison de croire que ces derniers sont impliqués dans des activités d'influence étrangère préjudiciables aux intérêts du Canada, des individus qui ne sont peut-être que des diplomates mais qui peuvent avoir des renseignements d'ordre économique ou politique à transmettre. Je suis d'avis que l'on en revient à la question fondamentale que pose l'article 18: le Service de renseignement de sécurité, ou tout autre service, devrait-il être autorisé à exercer une surveillance sur les renseignements étrangers?

**Le président:** Je désire souligner qu'il s'agit d'une pratique établie en ce qui concerne les diplomates, du moins dans une certaine mesure. Il ne s'agit pas d'une nouvelle pratique et ce que je veux savoir, c'est si cette activité devrait être exercée par un autre service de détectives, aux termes d'une loi distincte, ou si elle devrait être incluse dans le mandat du Service canadien du renseignement de sécurité? Cela me semble être une bonne question.

**M. Russell:** C'est une question dont j'ai traité dans mes observations et j'ai expliqué pourquoi j'ai eu des doutes à ce sujet. Je suis d'avis qu'il serait sans doute sage d'en confier la responsabilité à ce Service, mais en vertu d'un article au libellé très clair défini qui lui impose des restrictions et un contrôle plus strict.

**Le président:** Je vous remercie de votre patience à mon égard sur ces questions délicates. J'ai une autre question. Je présume que les cibles des services de renseignement dans un pays en particulier sont des personnes qui assument une charge publique quelconque et que, par conséquent, elles font plus souvent l'objet d'une enquête que les citoyens ordinaires. Dieu sait qu'un nombre suffisant de fonctionnaires en ont été victimes! Là où je veux en venir, c'est que pour cette raison, il est peut-être beaucoup plus délicat que l'on croirait à première vue de traiter de ces renseignements. Ma question est la suivante: le contrôle ministériel que vous envisagez va-t-il jusqu'à consulter le dossier d'une personne? Supposons que je veuille consulter le dossier du leader du gouvernement au Sénat. Je me demande s'il existe une limite à la responsabilité ministérielle? Je soulève cette question parce que les renseignements obtenus aujourd'hui pourraient faire surface bien des années plus tard.

**M. Russell:** En ce qui concerne les rapports sur les personnes, la Commission convient sans réserves qu'il s'agit d'un des aspects les plus délicats—en effet, on peut causer beaucoup de tort à nos propres citoyens, ternir leur réputation et détruire leur carrière à l'aide de renseignements obtenus par un service de sécurité. C'est pourquoi, à la page 611 de son rapport, la Commission McDonald recommande que l'on applique des directives extrêmement strictes en ce qui concerne la divulgation de renseignements sur des individus et qu'on n'y procède uniquement à fins de sécurité. Nous croyons que de tels rapports de sécurité devraient être communiqués uniquement lorsque la personne visée est sur le point d'assumer des responsabilités exigeant une habilitation de sécurité.

Tout ceci met en évidence le risque que l'on court en laissant dans la loi une disposition qui permet au Directeur général,

[Text]

guidelines from anybody, to have the last say on a person about whom he is going to disclose information. The McDonald Commission found a great number of situations where information about individuals had been spread around in a way that was dangerous and unfair to Canadian citizens, such as civil servants of our government, as you have pointed out, Mr. Chairman.

I suppose that my basic answer is: yes, there must be ministerial control but it must be governed by strict guidelines, so that it is only where information is really needed for security purposes that it can be taken from a security intelligence file and shared with anybody in government.

**The Chairman:** The point is that there should be a guideline of some sort somewhere.

**Professor Russell:** There should definitely be some guidelines. One of the responsibilities of the review committee must surely be to ensure that those guidelines are not violated. I suppose that is one of the reasons why a complaint procedure is necessary. With a complaint procedure in place, individuals who feel that some information from the security service has smeared them unfairly can take their complaints to an independent body for review. I think the complaint procedure contained in this bill is extraordinarily important. I am glad to see it there and I think it is a good feature of the bill.

**Senator Godfrey:** I personally know of an iniquitous case where obviously incorrect information was disclosed but the person involved was not even allowed to see what the information was.

**The Chairman:** That is very helpful. Let me go one step further. In the usual public service system we do have, in fact, a certain countervailing between the responsibilities of ministers and those of deputy heads and of their subordinates, which roughly over time—let us take National Defence as a good example—becomes elaborated into a distinction between policy and program, where the minister has the total say but generally speaking he has to have some sort of particular reason for intervening in matters of program. Under the present RCMP Act, as I pointed out before, the Commissioner is in fact somewhat more protected in this regard than is the ordinary deputy head. But when we get into security and intelligence, I am concerned about the reality, in what I call the ordinary domestic service, of how the relationship between the political end and the public service end develops and really differs very much as between ministers and public servants involved; and you can get ministers who are so expert and so involved that they are in fact running the department, and you can have the contrary case. When we get into a Security Service, it seems to me that we are into a real problem with that natural development. Do you have any thoughts to assist us with regard to how we can prevent a situation in which the minister in fact becomes the director, or, if you will, the director becomes so much in league with the minister that in fact the countervailing does not occur. Hopefully that is dealt

[Traduction]

sans aucune directive, d'avoir le dernier mot en ce qui concerne la communication de renseignements au sujet d'une personne. La Commission McDonald a découvert un grand nombre de cas où des renseignements de ce genre ont été divulgués d'une façon dangereuse et injuste pour des citoyens canadiens, notamment des fonctionnaires du gouvernement, comme vous l'avez fait remarquer, monsieur le président.

Je suppose que je pourrais répondre: oui, il doit y avoir un contrôle ministériel mais il doit être régi par des directives strictes, de façon à ce que seuls les renseignements nécessaires à des fins de sécurité puissent être puisés dans un dossier de renseignement de sécurité et communiqués à quiconque au gouvernement.

**Le président:** Le fait est qu'il doit y avoir des directives à ce sujet.

**M. Russell:** Il doit certainement y avoir des directives. Une des tâches du comité de surveillance doit sûrement être de veiller au respect de ces directives. Je suppose que c'est une des raisons pour laquelle une procédure de grief est nécessaire. Ce système permettra aux personnes qui jugent que la divulgation de certains renseignements par le service de sécurité a injustement porté atteinte à leur réputation de porter plainte auprès d'un organisme indépendant. Je suis d'avis que le fait d'avoir confié cette tâche au comité de surveillance dans les dispositions de ce projet de loi est extraordinairement important. Je suis très heureux qu'on l'ait fait et j'estime que c'est un des aspects positifs du projet de loi.

**Le sénateur Godfrey:** Je connais personnellement d'injustice flagrante où des renseignements, évidemment incorrects, ont été divulgués. La personne en question n'a même pas été autorisée à voir son dossier.

**Le président:** Je vous remercie de votre collaboration. Permettez-moi d'aller plus loin. Dans notre système, dans la fonction publique telle que nous la connaissons, il existe en fait un certain équilibre ou contrepoids entre les responsabilités des ministres et celles des sous-ministres et de leurs subalternes, qui avec le temps—prenons l'exemple de la Défense nationale—établit une distinction entre la politique et les programmes. En effet, le ministre assume l'entière responsabilité du ministère de façon générale, mais il doit avoir une raison particulière pour intervenir dans les questions se rapportant aux programmes. Aux termes de la présente Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, comme je l'ai fait remarquer tout à l'heure, le commissaire jouit en quelque sorte d'une protection plus grande à cet égard qu'un sous-ministre ordinaire. Mais lorsqu'il s'agit de sécurité et de renseignement, je m'inquiète de ce qui se passe dans les faits, de ce que j'appelle le service public interne, de la façon dont évoluent les relations entre les hommes politiques et les commis de l'État. En réalité, ces relations diffèrent beaucoup selon les ministres et les fonctionnaires en question; il peut y avoir des ministres qui connaissent tellement bien leur domaine et qui veillent de tellement près à la bonne marche du ministère qu'en fait ils dirigent tout dans leur ministère, tandis que dans d'autres cas c'est le contraire. Lorsqu'il s'agit d'un service de sécurité, il me semble que cette évolution naturelle peut poser un réel problème.



**[Text]**

with by the review committee, the Inspector Gen, and so on; but is that enough?

**Professor Russell:** There should be an opportunity for the Director Gen to go to the Prime Minister if he thinks that the minister, by the way he is conducting his responsibilities in the area of security, is indeed a threat himself to security by, in your example, trying to overmanage the thing. I believe the real correction in almost any department, in terms of ministerial official relationships between a minister and the senior officials of the department, must always be in the office of the Prime Minister. I can scarcely think of a more important responsibility of a Prime Minister than to keep his eye on those relationships. It is for that reason it might be wise to spell out in the act, in case the director general had any doubt, that the Prime Minister's door must always be open to him. Mr. Chairman, if the Prime Minister will not do it or cannot do it, in our system of government we would just have to hope for a new government or a new Prime Minister. So far as I can see, that is the only corrective of that danger that you could provide for in a statute. The problem you are speaking about comes up in other departments. I really think it is unwise to put a statutory bar against a minister's direction. A minister would be unwise in any department including this one, if he tried to overmanage.

**The Chairman:** I agree with you, but there is the problem that that is, in essence, the way the British run it and in essence it is really the way the RCMP Act is now written. I can see the wisdom of your points because I believe they are well founded, but I am still wondering about where the line is to be drawn.

**Professor Russell:** I am glad you gave the British example, because we can be sure that there is no statute in Britain that bars the Home Secretary from redirecting the head of Scotland Yard on a special branch activity, or MI 5.

**The Chairman:** We have a series of parliamentary statements which in fact set down a barrier as real as the one in the statute, in a series of requirements from the Franks Committee and from other committees in the past which do establish this bar; and it is true that it can be overridden, but the circumstances of its being overridden are extremely tight and very rare. Indeed, in the statements it becomes apparent that when they have to be overridden, virtually the automatic consequence is that a commission of inquiry is set up.

**Professor Russell:** With great respect, I know of no such statements in the Franks Committee or anywhere else that say that the Home Secretary cannot give direction. The Security Commission investigations in England—and I read all of their reports—do not deal with that subject, so far as I know. They

**[Traduction]**

me. Avez-vous des idées qui pourraient nous aider à trouver un moyen d'éviter une situation où le ministre devient en fait le directeur du service, ou, si vous le voulez, où le directeur travaille en si étroite collaboration avec le ministre qu'en fait, le système de contrepoids est mis en échec. Il faut espérer que le comité de surveillance, l'inspecteur général, etc veillent au grain, mais est-ce suffisant?

**M. Russell:** Le directeur général devrait pouvoir s'adresser au premier ministre s'il est d'avis que le ministre, dans l'exercice de ses responsabilités dans le secteur de la sécurité, représente en fait lui-même une menace à la sécurité notamment, pour reprendre votre exemple, en s'immiscant beaucoup trop dans sa direction. Je suis d'avis que le seul correctif dans presque tous les ministères, en ce qui concerne les relations officielles entre le ministre et les hauts fonctionnaires, relève toujours du bureau du premier ministre. Je peux difficilement penser à une responsabilité plus importante pour un premier ministre que de garder un œil sur ces relations. Pour cette raison, il serait peut-être prudent de préciser dans la loi qui au cas où le directeur général aurait des doutes, la porte du premier ministre doit toujours lui être ouverte. Monsieur le président, si le premier ministre ne veut pas ou ne peut pas assumer cette responsabilité, dans notre système de gouvernement, il ne reste plus qu'à espérer un nouveau gouvernement ou un nouveau premier ministre. Pour ma part, c'est le seul correctif à ce danger que l'on peut prévoir dans la loi. Le problème donc vous parlez se présente dans d'autres ministères. Je pense réellement qu'il est peu judicieux de limiter les responsabilités d'un ministre au moyen d'une loi. N'importe quel ministre serait mal avisé de vouloir tout diriger lui-même, quel que soit le ministère, y compris celui-ci.

**Le président:** Je suis d'accord avec vous, mais il y a le problème suivant; c'est le système adopté par les Britanniques et c'est aussi dans cet esprit qu'est actuellement rédigée la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada. Je puis comprendre les raisons que vous avez avancées parce que je suis d'avis qu'elles sont fondées, mais je me demande toujours où il faudra fixer les limites.

**M. Russell:** Je suis heureux que vous ayez mentionné l'exemple britannique, parce que vous pouvez être sûr qu'il n'existe aucune loi en Grande-Bretagne qui interdise au Ministre de l'Intérieur de donner des ordres au chef de Scotland Yard, d'un service spécial, ou du MI-5.

**Le président:** Il existe une série de déclarations parlementaires qui établissent en fait des restrictions aussi réelles que celle prévues par la loi, par exemple, les conditions établies par le comité Franks et d'autres comités dans le passé; il est vrai qu'on pourrait les révoquer, mais uniquement dans des circonstances extrêmement précises et très rares. Évidemment, si elles doivent être révoquées, il y a presque automatiquement création d'une commission d'enquête.

**M. Russell:** En toute déférence, je n'ai jamais vu de telles déclarations émanant du comité Franks ou d'ailleurs disant que le Ministre de l'Intérieur ne peut donner de directives. L'enquête de la Security Commission en Angleterre—et j'ai lu tous les rapports—ne traite pas de ce sujet, autant que je

[Text]

deal with alleged inadequacies, particularly of the counter-espionage portions of British domestic intelligence, and with security leaks and so on. I am simply unaware of any statements to the effect that a responsible minister of the Crown cannot give direction in a security intelligence case.

**Senator Godfrey:** Are you referring to what you distributed to us? If so, I had better reread them because I do not remember any such statements.

**The Chairman:** Read the sections regarding warrants. The requirements on warrants that are in this present bill go a great distance beyond the permissible limits in the British system. To me it is a question of where we are going to draw the line and how we are going to draw it. It seems to me that Professor Russell's suggestion, about doing it through regulation, almost, supervised by the Review Committee, is perhaps a workable way for us to investigate.

**Senator Nurgitz:** We shall be losing Professor Russell shortly. Having heard his authoritative views on the McDonald Commission, I note that he has not commented on clause 21. My recollection of those portions of the McDonald Commission's report dealing with lawbreaking—I know that is an oversimplification—is that it took a pretty hard line, even in talking about minor offences, saying that it was the thin edge of the wedge and that security and intelligence information gathering still required some adherence to our laws as we understand them, and that those people should be an example. However, clause 21 in essence is terribly different from the law as it affords protection to peace officers under the Code or under the common law. I might say that was a major area of concern to the Attorney General of Ontario who I believe said—no doubt he was referring to the Ontario Provincial Police—that according to their understanding they must obey the law. But there is no doubt an understanding that there would be some prosecutorial discretion in terms of whatever violations were absolutely necessary; but this clause 21 really is a wide open door. It seems to me that this is counter to everything I recall being in the McDonald Commission Report.

**Professor Russell:** It is certainly counter to the thrust of the report. I think it is probably an improvement over the *status quo*. The *status quo*, as I understand it, is that the Government of Canada does not agree with the McDonald Commission's analysis of the extent to which the rule of law applies to those doing security intelligence work. I have not had the opportunity of reading the material prepared by some advisers to the attorneys general, provincial and federal, that goes against the McDonald Commission. I have not read that material because it has not been given to us, though a number of us have asked for it. But they seem to take a very broad view of the powers inherent in those doing security intelligence work. As long it is for the right cause, they can do almost

[Traduction]

sache. La Commission traite de présumées faiblesses, particulièrement en ce qui concerne le contre-espionnage dans le service de renseignement britannique, ainsi que des fuites en matière de sécurité, etc. Je ne suis pas du tout au courant de déclarations voulant qu'un ministre de la Couronne ne puisse donner de directives dans un cas traitant de renseignements de sécurité.

**Le sénateur Godfrey:** Faites-vous allusion au document que vous nous avez distribué? Si c'est le cas, je devrais le relire parce que je ne me souviens pas d'avoir vu de telles déclarations.

**Le président:** Lisez les articles concernant les mandats. Les conditions concernant les mandats contenues dans le présent projet de loi vont beaucoup plus loin que les limites permises dans le système britannique. Il s'agit pour moi de savoir où nous devons fixer les limites et de quelle façon nous allons le faire. A mon avis, la suggestion de M. Russell, soit de procéder par voie de règlement, sous le contrôle du Comité de surveillance, est peut-être un bon moyen. Nous devrions l'étudier.

**Le sénateur Nurgitz:** Je crois que M. Russell doit nous quitter sous peu. Nous avons entendu son point de vue de spécialiste sur la Commission McDonald, mais je ne crois pas qu'il ait fait de commentaires sur l'article 21. Si je me souviens bien, dans la partie de son rapport sur les infractions à la loi—je sais qu'il s'agit d'une simplification excessive—la Commission McDonald adoptait une attitude assez dure, même à propos d'infractions mineures, disant qu'il s'agissait d'un premier pas vers des infractions plus graves et que la cueillette de renseignements de sécurité exige tout de même un certain respect des lois en vigueur, et que les personnes qui œuvrent dans ce domaine devraient en fait, donner l'exemple. Toutefois, l'article 21 en soi est très différent de la loi en ce qui concerne la protection dont jouissent les agents de la paix aux termes du Code criminel ou de la common law. Je dois vous dire que cette question préoccupait beaucoup le procureur général de l'Ontario qui a dit, je crois—il faisait certainement allusion à la Police provinciale de l'Ontario—que selon l'interprétation de son bureau, les policiers doivent obéir à la loi. Mais il ne fait aucun doute qu'il est admis que le procureur peut exercer une certaine discrétion et décider quelles violations étaient absolument nécessaires, mais l'article 21 sous sa forme actuelle représente en réalité une porte ouverte à toute interprétation. Cela semble selon moi contre tout ce que je me souviens avoir vu dans le rapport de la Commission McDonald.

**M. Russell:** Cela est certainement contraire à l'orientation du rapport. Je crois qu'il s'agit probablement d'une amélioration par rapport au *statu quo*. Le *statu quo*, si j'ai bien compris, c'est que le gouvernement du Canada n'est pas d'accord avec l'analyse de la Commission McDonald quand à la mesure dans laquelle le principe de droit s'applique à ceux qui travaillent pour les services de renseignements. Je n'ai pas eu l'occasion de lire les documents rédigés par certains conseillers des procureurs généraux, provinciaux et fédéraux, dont la position exprimée est contraire à celle de la Commission McDonald. Je n'ai pas lu ces documents parce que nous les avons pas reçus, même si certains d'entre nous les avons demandés. Ils semblent toutefois contenir une interprétation



*[Text]*

anything they think is necessary to achieve the end. It is one of those situations of the end justifying the means. At least, there is a kind of legalization of this in clause 2(1).

**Senator Nurgitz:** Isn't that more frightening?

**Professor Russell:** Probably it is. That is to say, it is probably the thin edge of the wedge to say to these people who are doing this important work, "Look, it really doesn't matter what means you use. You are in a dirty trade and as long as you are out there doing it for the good old cause, then we will look after you and now we will look after you with clause 21(1). So go ahead, the sky is the limit." That is the message I am afraid clause 21(1) might give people in this area. What I have just said perhaps analyzes the disease, but to find the cure is a daunting task. The McDonald Commission said that the way to cure this is to look, one by one, at the kinds of thing that may come up where either a federal statute or a provincial statute may be violated. If you are convinced, and in many cases the commission was convinced, that the agency needs to do that thing, then change the law and make a provision for them to do it. For example, if the agency had to violate the laws relating to registration of a motor car, false names and so on, then make a provision in the acts governing those regulations that allows the security intelligence agency to have false identification papers. It is extraordinarily important that the agents have false papers. We don't want the people they are following to be able to learn that they are being followed simply by taking down the licence number. There are quite a few particular immunities from laws that the agency needs and the commission spelled out where it felt that legal changes were needed. Some were provincial and some were federal. That is the route that I prefer you consider.

**Senator Nurgitz:** So in terms of observance of the law, why would you object to members of this agency having greater latitude than peace officers? For example, why couldn't we provide that the director and the employees have the same protection peace officers have, such as speeding to overcome a criminal or using false identification in order to not be detected in their surveillance?

**Professor Russell:** So why not give members of this new organization police officer status?

**Senator Nurgitz:** Yes, only for the purposes of clause 21. We understand that the agents are not to have police officer status in terms of powers of arrest and so on. I am talking about the power to break the law.

**Professor Russell:** I don't think I can accept that as a proper summary of the protection police officers have. I am probably venturing into legal water that is over my head in trying to answer your question. I think it is worth considering giving the

*[Traduction]*

très générale des pouvoirs inhérents de ceux qui travaillent pour les services de renseignements. Dans la mesure où c'est pour la bonne cause, ils peuvent pratiquement faire tout ce qu'ils croient nécessaire pour arriver à leurs fins. Il s'agit d'une situation où la fin justifie les moyens. Du moins, ce genre de mesure est quelque peu légalisé au paragraphe 21(1).

**Le sénateur Nurgitz:** N'est pas plus effrayant?

**M. Russell:** Probablement, oui. C'est-à-dire, c'est probablement comme marcher sur une corde raide que de dire à ces gens qui font ce travail important, «ça n'a vraiment pas d'importance quels moyens vous utilisez». Vous faites un sale boulot et tant que vous travaillez pour la bonne vieille cause, nous nous occuperons de vous et maintenant nous nous occuperons de vous avec le paragraphe 21(1), alors allez-y. Il n'y a aucune limite.» Je crains que ce soit là le message que les gens dans ce domaine comprennent du paragraphe 21(1). Ce que je viens de dire constitue peut-être une analyse du malaise et c'est une tâche difficile que de trouver le remède. Selon la Commission McDonald, on peut y remédier en examinant une à une les situations qui peuvent survenir en cas d'infraction à une loi fédérale ou provinciale. Si vous êtes convaincu, et dans de nombreux cas la Commission était convaincue, que l'organisme a besoin de faire quelque chose il faut, alors modifier la loi et adopter une disposition pour les autoriser à le faire. Par exemple, si l'organisme doit enfreindre les lois relatives à l'enregistrement d'un véhicule automobile, en utilisant de faux noms et ainsi de suite, il faut alors adopter une disposition dans la loi qui régit le règlement permettant au Service canadien de renseignement de sécurité d'avoir de faux papiers d'identité. Il est extrêmement important que les agents aient de faux papiers. Nous ne voulons pas que les gens qui se font suivre soient capable de le savoir en prenant tout simplement note du numéro de la plaque d'immatriculation. Il y a un bon nombre d'immunités particulières aux lois dont a besoin le service, et la commission a indiqué les éléments qu'il fallait selon elle modifier. Certains éléments relevaient des lois provinciales et d'autres des lois fédérales. Je préférerais vous voir retenir cette dernière méthode.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour ce qui est du respect de la loi, pourquoi seriez-vous opposé à ce que les membres de cet organisme aient une plus grande latitude que les agents de la paix? Par exemple, pourquoi n'offririons-nous pas au directeur et aux employés la même protection que les agents de la paix, comme le droit de faire des excès de vitesse pour rattrapper un criminel ou d'utiliser une fausse identité afin de ne pas être découvert lorsqu'ils font de la surveillance?

**M. Russell:** Alors pourquoi ne pas accorder aux membres de ce nouvel organisme le statut d'agent de police?

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, seulement pour les besoins de l'article 21. Nous comprenons que les agents n'auraient pas le statut d'agent de police pour ce qui des pouvoirs d'arrestation et ainsi de suite. Je parle du pouvoir d'enfreindre la loi.

**M. Russell:** Je ne crois pas pouvoir accepter cela comme résumé de la protection offerte aux agents de police. Il est probable que je traite de questions juridiques que je ne connais pas en essayant de répondre à votre question. Je crois qu'il

*[Text]*

members of this organization the status of police officers. You might look carefully at the part of the McDonald Commission Report where the commission members debated this topic amongst themselves as a possible route to follow. In terms of the countervailing powers thesis, which we have discussed in a different context this afternoon, civil liberties are if you like, best protected by leaving those coercive powers to peace officers. A peace officer can get a little heavy handed, put his hand on your shoulder and say, "Come along with me." When coercive powers are being used the intelligence agency should have to work with a police force in order to provide a countervailing. The organization should be confined to collecting, reporting and analyzing and when it has to put the hand on the shoulder and become coercive, it should have to team up with a police force. Some people would say that that is impractical but that is the system in many countries, such as Australia and Great Britain to mention two. The members of these basic civilian security intelligence agencies do not have the status of peace officers. Maybe that should be reconsidered.

**The Chairman:** The lacuna that is not filled here is that in a unitary state and in a provincial government the excesses, if you will, even of those covered by the McLeod Report—which is not simply with regard to security intelligence but has to do with peace officers and the whole bit, are sort of wrapped up and made possible by the fact that the provincial attorneys general possess prosecutorial discretion. So when his people go forward they have a degree of assurance, however it may be given, that the attorney general has the discretion in his control. The federal system does not provide for that discretion. There is no such prosecutorial discretion, normally, with regard to the attorney general. I say "normally" because I suppose under Part IV of this legislation that could be brought in. However, as I say that, I don't think that it can be brought in because of the way it is written, which, I believe, was Senator Flynn's point the other day. So you have that lacuna and the question is how is it filled.

**Senator Nurgitz:** Precisely. Each one of these breaches will be a breach of a law in jurisdictions where there is a provincial minister.

**Senator Godfrey:** The difficulty pointed out in the McLeod Report is that clause 21 follows word for word the judgment of the Supreme Court of Canada which shows that peace officers do have extra powers and that they are not breaking the law. But the Attorney General of Ontario does not agree with the McLeod Report. The former Mr. Justice Spence does agree with the report. At least clause 21(1) tries to say, "Look, we do not agree with Mr. McMurtry but we believe in the majority judgment of the Priestman case which has set down the law."

*[Traduction]*

vaut la peine d'étudier la possibilité d'accorder aux membres de cet organisme la statut d'agents de police. Vous pourriez peut-être lire attentivement la partie du rapport de la Commission McDonald où les membres de la Commission discutent de ce sujet entre eux comme méthode possible à adopter. Pour ce qui est de la thèse des pouvoirs compensateurs dont nous avons discuté dans un contexte différent cet après-midi, les libertés civiles, si vous préférez, sont mieux protégées si on laisse ces pouvoirs coercitifs aux mains des agents de la paix. Un agent de la paix peut mettre sa main sur votre épaule et vous dire, «allons, suivez-moi.» Au moment d'utiliser des pouvoirs coercitifs, le service de renseignement devrait travailler avec une force policière afin de disposer de pouvoirs compensateurs. Il faudrait que le rôle de l'organisme soit limité à la collecte, à l'enregistrement et à l'analyse des données. Lorsqu'il aurait à utiliser des mesures coercitives, il faudrait qu'il s'adresse à une force policière. Certains diraient que cette méthode n'est pas pratique, mais c'est le système adopté dans de nombreux pays, notamment l'Australie et la Grande-Bretagne, pour n'en nommer que deux. Les membres de ces services de renseignements de sécurité civile n'ont pas le statut d'agent de la paix. Il faudrait peut-être réévalué cette situation.

**Le président:** La lacune, à ce niveau, c'est que dans un état unitaire et dans un gouvernement provincial, les excès, si vous voulez, même ceux qui sont visés par le rapport McLeod—qui ne vise pas seulement le renseignement de sécurité, mais aussi les agents de la paix et tout le reste, constituent une sorte d'ensemble rendu possible par le fait que les procureurs généraux des provinces ont un pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites. Ainsi, lorsque ces gens agissent, ils ont un certain degré d'assurance, peu importe sous quelle forme, que le procureur général a un pouvoir discrétionnaire. Ce genre de pouvoir discrétionnaire n'est pas prévu dans le système fédéral. Il n'existe habituellement aucun pouvoir discrétionnaire de ce genre en matière de poursuite pour ce qui est du procureur général. Je dis «normalement» parce que je suppose qu'on pourrait adopter ce principe aux termes de la Partie IV du présent texte législatif. Je ne crois toutefois pas qu'on puisse adopter ce principe en raison de la façon dont c'est écrit, et je crois que c'est le point que le sénateur Flynn a soulevé l'autre jour. Il y a donc cette lacune et la question de savoir comment y remédier.

**Le sénateur Nurgitz:** Précisément. Chacune de ces infractions sera considérée comme étant une infraction à la loi dans les secteurs de compétence où il y a un ministre provincial.

**Le sénateur Godfrey:** La difficulté qu'on souligne dans le rapport McLeod, c'est que l'article 21 reprend mot pour mot la décision de la Cour suprême du Canada portant que les agents de la paix ont des pouvoirs extraordinaires et qu'ils n'enfreignent pas la loi. Mais le procureur général de l'Ontario n'est pas d'accord avec le contenu du rapport McLeod. L'ancien juge Spence est d'accord avec le contenu du rapport. Le paragraphe 21(1) essaie au moins de dire: «Écoutez, nous ne sommes pas d'accord avec M. McMurtry mais nous croyons à la décision majoritaire de l'affaire Priestman qui est à l'origine de la loi.»



[Text]

**Senator Flynn:** The point is that you should amend the Criminal Code, not bring in new legislation.

**Senator Godfrey:** I agree. The problem is that to give the agency the same powers as police officers does not solve the argument of what the powers of police officers should be.

**Professor Russell:** That is my problem as a layman; I do not know which of those experts is right. I am not a lawyer.

**Senator Nurgitz:** You should understand that the Minister of Justice did tell us that 21 is, in his view, merely a codification of the existing law. I was not trying to be misleading on that point. I think that Mr. McMurtry took objection to it in terms of approach, as I believe the McDonald Commission report also did. It seems to me that if you are an agent working for the civilian security service then you know what "carte blanche" is. The McDonald Commission report is recommending that agents or employees of the civilian service should understand that they must obey the law. It seems to me that it is coming from opposite ends.

**Senator Godfrey:** To use the expression "carte blanche" to describe 21(1) is slightly overstating the case. I do not think that the Supreme Court of Canada gave anyone carte blanche when that principle was discussed.

**Professor Russell:** May I comment? I would not mind if the nine judges of the Supreme Court of Canada made up the Security Intelligence agency and it was they who were deciding what is reasonable and what is unreasonable. The danger is that those nine judges will not be deciding—several thousand men and women making the decisions. What I am saying is that we cannot be sure that those men and women have the civilization, the respect for our legal values which I believe the nine Supreme Court judges have.

**Senator Godfrey:** I might just add that what the Supreme Court does not include in 21(1) are the words, "no more than is reasonably necessary". If those words were included then I think that might help the case.

**The Chairman:** Senator Kelly, do you wish to say a benediction?

**Senator Kelly:** Mr. Chairman, one point I wish to raise before we lose Professor Russell goes back to when the professor referred to the desirability of having an agency separate from the RCMP. I was troubled by the way he approached his reasoning.

Professor, you left me with the impression, and I hope I am wrong, that in referring to circumstances where the force was less than forthright with the government the interpretation is possible that they were deliberately behaving in a manner which they knew was not in the best interests of the country. I do not think you meant that. The force has a long and very illustrious history. You mentioned that one of the problems was that members of the force are dedicated first to the force and second, perhaps, to the government. I think the commitment of the force has always been to the best interests of this country. What you may have seen in the situations where the

[Traduction]

**Le sénateur Flynn:** Il faudrait modifier le Code criminel, plutôt que d'adopter une nouvelle loi.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis d'accord. Le problème, c'est que le fait d'accorder à l'organisme le même pouvoir que les agents de police ne permet pas de régler la question de savoir quels sont les pouvoirs des agents de police.

**M. Russell:** C'est mon problème en tant que profane, je ne sais pas lequel de ces experts a raison. Je ne suis pas avocat.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous devriez comprendre que le ministre de la Justice nous a dit que l'article 21 constituait à son avis une simple codification de la loi existante. Je n'essayais pas de vous tromper sur ce point. Je crois que M. McMurtry s'y est opposé sur le plan de la méthode, tout comme la Commission McDonald, je crois. A mon avis, un agent qui travaille pour le Service du renseignement de sécurité civile sait ce qu'est la carte blanche. La Commission McDonald recommande que les agents ou les employés du service soient conscients du fait qu'ils doivent respecter la loi. Ces points de vues semblent à mon avis être opposés.

**Le sénateur Godfrey:** L'expression carte blanche pour décrire le paragraphe 21(1) est un peu exagérée. Je ne crois pas que la Cour suprême du Canada ait donné de carte blanche à qui que ce soit lorsque ce principe a été discuté.

**M. Russell:** Puis-je formuler une observation? Ça ne me dérangerait pas si les neuf juges de la Cour suprême du Canada constituaient le Service du renseignement de sécurité et si c'était eux qui décidaient ce qui était raisonnable et ce qui ne l'était pas. Le danger, c'est que ce ne seront pas ces neuf juges qui décideront—ce sont plusieurs milliers d'hommes et de femmes qui prendront les décisions. Ce que je veux dire, c'est que nous ne pouvons pas être certains que ces hommes et ces femmes soient civilisés et respectent nos valeurs juridiques autant que les neuf juges de la Cour suprême.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais ajouter que la Cour suprême n'a pas inscrit au paragraphe 21(1) l'expression «pas plus que cela n'est raisonnablement nécessaire». Si cette expression était ajoutée, je crois que ce serait mieux.

**Le président:** Sénateur Kelly, voulez-vous donner une bénédiction?

**Le sénateur Kelly:** Monsieur le président, il y a une question que je voudrais poser avant le départ de M. Russell, au sujet de ce qu'il a dit sur l'opportunité d'un organisme distinct de la G.R.C. J'ai été bouleversé par son raisonnement.

Monsieur, j'espère m'être trompé, mais j'ai gardé l'impression que lorsque vous avez parlé des situations où la G.R.C. ne disait pas tout au gouvernement, il est possible qu'elle agissait délibérément d'une certaine façon en sachant que ce n'était pas dans le meilleur intérêt du pays—je ne crois pas que c'est ce que vous vouliez dire. La G.R.C. a une histoire très longue et glorieuse. Vous avez indiqué qu'un des problèmes était que les membres de la G.R.C. étaient avant tout loyaux envers leur organisme, et ensuite, peut-être, envers le gouvernement. Je crois que la loyauté de la G.R.C. a toujours été dans le meilleur intérêt du pays. Ce que vous avez peut-être vu comme

[Text]

members of the force were not forthright was perhaps a conflict of opinion of what was in the best interests of the country. That is not acceptable behaviour, I agree. They had no right to withhold the information requested by the government of the day. What I am convinced of is that, if you accept the fact that their commitment was clearly in the best interests of the country, then the mandate at the time some of these unfortunate incidents took place must have been unclear. I am not convinced, and I am not sure even you are convinced, that given a different mandate the situation would not change and be acceptable. I worry that the emergence of this separate force could be interpreted as being a means of getting rid of some part of the activities of the RCMP, which I do not think is in anybody's interests. That is rather a roundabout way of saying that I really was upset by the way you came at the whole matter.

**Professor Russell:** I agree with your point about the force being committed to this country; it surely is. It has done great things for this country. In a democracy there is always the danger that some part of the state which is not under the direct control of elected politicians—and that is what a democracy is all about—will elevate its judgment of the national interest over those who are elected. I know that there are some people who prefer policemen to politicians. I have never seen the results of a Gallup poll conducted on that issue and I do not know who would win. The point is that it is almost a definition of a police state to allow a police agency which is not directed by politicians to have the final say on important matters. It is that point which concerns me, senators, not the RCMP's lack of patriotism or devotion to this country.

Like you, senator Kelly, I have the greatest regard for the RCMP. It has done a great service to this country. But it is a very large organization with enormous public esteem and its very strength is, in a sense, the problem. As an academic I can say that the RCMP is difficult for politicians to deal with. It is a strong organization with tremendous political strength. I do not think these measures should be carried out in order to slap its members' wrists, for that would be a stupid reason. This should be done for positive reasons. Even with a civilian agency the RCMP will continue to play a very important security role at a federal police force level. Its work will continue in this area and will remain important.

**Senator Kelly:** That was the focus I was hoping to make.

**The Chairman:** Professor, thank you very much. We appreciate your coming and the light which you have cast on the subject.

Will senators wish to have the professor's paper appended to the transcript?

**Senator Nurgitz:** I so move.

**Some hon. Senators:** Agreed.

[Traduction]

un manque d'honnêteté de la part des membres de la G.R.C. constituait peut-être un conflit au niveau des opinions sur le meilleur intérêt du pays. Ce comportement n'est pas acceptable, je suis d'accord. Ils n'avaient aucunement le droit de refuser de divulguer des renseignements que demandait le gouvernement de l'époque. Ce dont je ne suis pas convaincu, c'est que si vous acceptez le fait que leur loyauté est évidente—pour le meilleur intérêt du pays—le mandat n'était pas évident au moment où ces incidents malheureux se sont déroulés. Je ne suis pas convaincu, et je ne suis même pas certain que vous soyez convaincu, que si le mandat avait été différent, la situation n'aurait pas changée et n'aurait pas été acceptable. Je crains que l'arrivée de cet organisme distinct soit interprétée comme étant une façon de se débarrasser de certaines activités de la G.R.C., et je ne crois pas que cela soit dans l'intérêt de quoi que ce soit. Il s'agit d'une façon plutôt détournée de dire que j'ai réellement été bouleversé par votre façon de traiter toute la question.

**M. Russell:** Je suis d'accord avec vous au sujet de la loyauté de la G.R.C. envers le pays—et c'est certainement vrai. Elle a fait beaucoup pour le pays. Dans une démocratie, il y a toujours le danger qu'une partie de l'État qui ne relève pas directement des hommes politiques élus—et c'est ça la démocratie—décide que son avis sur l'intérêt national est plus important que celui des élus. Je sais qu'il existe des gens qui préfèrent les policiers aux hommes politiques. Je ne connais pas de résultats d'un sondage Gallup sur cette question, et je ne sais pas qui l'emporterait. Le fait est qu'il s'agit presque d'un État policier lorsque qu'on permet à une force policière qui ne relève pas des hommes politiques d'avoir le dernier mot sur des questions importantes. C'est cet aspect qui me préoccupe, sénateurs, et non le manque de patriotisme ou de dévotion de la G.R.C. envers le pays.

Tout comme vous, sénateur Kelly, j'ai le plus grand respect pour la G.R.C. Elle a rendu un très grand service au pays. Il s'agit par contre d'une très grande organisation que la population estime énormément, et c'est sa force même, en quelque sorte, qui constitue le problème. En tant qu'universitaire, je peux dire que les hommes politiques ont beaucoup de difficulté à traiter avec la G.R.C. Il s'agit d'une organisation solide dotée d'un énorme pouvoir politique. Je ne crois pas que ces mesures devraient être prises pour les punir, car cela serait une raison stupide. Cela devrait être fait dans un but positif. Même en présence d'un service de renseignement civil, la G.R.C. continuera à jouer un rôle très important sur le plan de la sécurité, en tant que force policière fédérale. Son travail se poursuivra dans ce domaine et gardera son importance.

**Le sénateur Kelly:** C'est le point sur lequel je voulais insister.

**Le président:** Professeur, merci beaucoup. Nous sommes reconnaissants de votre présence et des renseignements utiles que vous nous avez donnés.

Est-ce que les sénateurs voudraient que le document du professeur soit annexé au compte rendu?

**Le sénateur Nurgitz:** Je le propose.

**Des voix:** D'accord.



**[Text]**

(For text of documents, see appendix p. 6A:1).

The committee recessed.

The committee resumed at 5:05 p.m.

**The Chairman:** Senators, as you know, it was necessary to reorganize not once, not twice, but four times the appearance of Mr. Borovoy and Mr. Swan from the Canadian Civil Liberties Association, so we were well served, I think, by their meeting our convenience and we are grateful to them.

Gentlemen, I understand that you have a statement you would like to begin with and then we will continue with your very substantial brief.

**Mr. A. Borovoy, General Counsel, Canadian Civil Liberties Association:** I have distributed on behalf of Mr. Swan, myself and the Canadian Civil Liberties Association a short summary of our brief, since the brief turned out to be somewhat longer than we had anticipated. I intend to go through the brief, reading some of it and skimming some of it and making a few points that might not even be in it.

Under the first section which we have entitled, "Overbroad Surveillance Powers", we make the point that, in our opinion, Bill C-157 would grant a new security and intelligence agency far too much intrusive snooping power—electronic bugging, surreptitious searches, mail opening, and the invasion of confidential records. In the opening pages of our brief, there is a discussion of how the broad terminology of the bill could empower the use of these intrusive surveillance techniques against the activities of law-abiding citizens and against democratic dissent. Among those who arguably could be the victims of such snooping are Canadian citizens in the following categories: Fund raisers for the Afghan rebels, democratic separatists, world federalists, employees of foreign corporations which are involved in commercial negotiations with the Canadian government, and even well-travelled tourists, simply because they are knowledgeable about foreign countries. I do not intend to take your time at the moment to illustrate why we think the bill is arguably capable of leading to these conclusions. That explanation is in the brief. I am simply going to reach the conclusions now and we can argue about it later, if you would like to.

**Senator Godfrey:** I think we have all read the brief.

**Mr. Borovoy:** Yes. That, in itself, is unique, senator.

**Senator Godfrey:** It shows how important you are.

**Mr. Borovoy:** I should say also that we have somewhat less confidence in the ability of section 14(3) to prevent that amount of surveillance, and again that is something that we could discuss with you in greater detail, if you are not satisfied that that is the case.

This portion of the brief concludes with the argument that the threats to law-abiding people and legitimate dissent will

**[Traduction]**

(Pour la transcription du texte, voir l'Appendice p. 6A:1).

La séance est levée.

Le Comité reprend ses travaux à 17 h 05.

**Le président:** Sénateurs, comme vous le savez, il nous a fallu remettre non seulement une, deux, trois mais quatre fois la comparution de MM. Borovoy et Swan de l'Association canadienne des libertés civiles; c'est pourquoi nous leur sommes reconnaissants d'avoir fait preuve d'une telle souplesse.

On me dit, messieurs, que vous désirez faire une déclaration préliminaire; après quoi nous examinerons votre mémoire bien documenté.

**M. A. Borovoy, avocat-conseil, Association canadienne des libertés civiles:** Au nom de M. Swan, de l'Association canadienne des libertés civiles et en mon nom, j'ai fait distribué un bref résumé de notre mémoire qui a fini par être plus volumineux que prévu. J'ai l'intention de vous en lire certaines parties en entier et d'autres en diagonal et de faire certaines observations qui n'ont peut-être même pas été écrites.

Dans la première partie que nous avons intitulée «Pouvoirs de surveillance excessifs», nous expliquons qu'à notre avis le projet de loi C-157 accorderait à ce nouveau Service du renseignement de sécurité des pouvoirs de surveillance par intrusion beaucoup trop étendus: piégeage électronique, perquisitions en cachette, ouverture du courrier et violation des dossiers confidentiels. Dans les premiers paragraphes de notre mémoire nous discutons de la terminologie très floue de ce projet de loi qui pourrait cautionner le recours à des techniques de surveillance contre les activités de personnes respectueuses de la loi ou contre la dissidence démocratique. On pourrait soutenir que des citoyens canadiens des catégories suivantes pourraient être les victimes de telles activités de furetage: les collecteurs de fonds pour les rebelles afghans, les séparatistes démocrates, les fédéralistes mondiaux, les employés de sociétés étrangères qui se livrent à des négociations commerciales avec le gouvernement du Canada et même les touristes ordinaires ayant beaucoup voyagé, pour la simple raison qu'ils ont des connaissances assez précises sur les pays étrangers. Je n'ai pas l'intention de prendre de votre temps en ce moment pour vous expliquer comment, à notre avis, ce projet de loi pourrait déboucher sur de telles conclusions. Cela est expliqué dans le mémoire lui-même. Je m'en tiendrai pour l'instant aux conclusions et nous pourrions en discuter plus tard si vous le désirez.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que nous avons tous lu votre mémoire, alors—

**M. Borovoy:** Oui. Cela en soi est déjà extraordinaire, sénateur.

**Le sénateur Godfrey:** C'est un indice de votre importance.

**M. Borovoy:** Je voudrais ajouter que les dispositions du paragraphe 14(3) ne sont pas à notre avis suffisantes pour empêcher de telles activités de surveillance, ce dont nous pourrions discuter ensemble plus en détail si vous n'êtes pas convaincu que tel est bien le cas.

Cette partie de notre mémoire conclut en affirmant que les honnêtes citoyens et les dissidents légitimes seront menacés

## [Text]

continue so long as intrusive surveillance is permitted on the basis of such shadowy, ethereal, and overbroad concepts as "activities directed toward", "ultimate intentions", "detrimental interests", and "associated states". We say that, fundamentally, the flaw in the bill is the scope of its preventive philosophy, and I submit, senators, that this is one of the crucial concepts that have to be faced squarely.

As I have read the transcripts of your previous hearings and as I have read the newspapers, it has become apparent to me that changes are very likely to be made to this bill. However, if those changes are not simply to be what I might call an exercise in linguistic tinkering, it is essential that we face squarely the philosophical problem that underlies this surveillance exercise and, if I may, I will put it to you in this way: How far in advance of the apprehended misconduct, whether it be terrorism or espionage or whatever, is it permissible to employ intrusive surveillance against Canadian citizens and permanent residents? Our view, which I think follows almost automatically, is that the further you are removed in time from the conduct you are ultimately worried about, the greater the risk that you are going to intrude upon legitimate dissent and lawful activity. Indeed, the more speculative the exercise must be. In other words, if you are going to target someone for intrusive surveillance because of his ultimate intentions, because his activities are directed toward something, you are not talking about anything now; you are talking about what he is going to do and, as a consequence, you run that much greater a risk of intruding on lawful conduct.

The thesis we have to advance to you on this score is that the amount of preventive surveillance contemplated by this bill necessarily must intrude on civil liberties. It is also our argument that the amount that such preventive surveillance benefits security is marginal at best. In other words, the security benefits are not great enough to warrant the civil liberties costs.

Let me try to illustrate this to you by reference to the American experience. They have, fortunately, in that country some marvellous institutions that have subjected a lot of this activity to very careful audit and, as a result of these audits, we are in a better position to have an idea of the costs and benefits of a lot of this activity that we normally might not have. I refer here to the Gen Accounting Office of the U.S. Congress that has audited the experience of the FBI in the area of threats against domestic security, and on page 4 of our brief we indicate that they reach the conclusion, after all of this careful auditing that:

... generally, the FBI did not report advance knowledge of planned violence.

In other words, they did not reveal that much about what was going to happen. In 1974, according to the GAO, in only two percent of all their investigations did the FBI obtain advance knowledge of the targets' activities, lawful and unlawful.

Indeed, in most of those cases what the FBI came up with was planned, lawful activities, such as demonstrations, meet-

## [Traduction]

tant que la surveillance par intrusion est permise sur la foi de notions vagues, impalpables et trop larges, telles que les «activités visant à», les intentions «ultimes», les intérêts «préjudiciables» et les États «associés». Nous affirmons en substance que le défaut principal de ce projet de loi est sa conception trop large de la prévention et, à mon avis, sénateurs, c'est là une des principales idées qu'il faut regarder en face.

Après avoir lu la transcription de vos délibérations antérieures ainsi que les articles de journaux, il semble que certains changements seraient apportés à ce projet de loi. Mais, si on entend faire autre chose que des changements de forme, il est essentiel d'aborder carrément le problème philosophique sous-jacent à tout cet exercice de surveillance. Avec votre permission, voici comment je la formulerais: combien de temps avant l'apparition d'une mauvaise conduite appréhendée, qu'il s'agisse de terrorisme, d'espionnage ou d'une autre activité, est-il permis de soumettre la vie privée de certains Canadiens et de résidents permanents à des techniques de surveillance? Notre position, qui n'est dans l'ensemble qu'une déduction logique, est que plus vous êtes éloigné dans le temps de la conduite préoccupante plus il y a de chances que vous ayez affaire à une dissidence légitime ou à une activité légale. En effet, à ce moment-là l'exercice est surtout théorique. En d'autres mots, si vous prenez une personne comme cible de votre surveillance à cause de ses intentions ultimes, ou de ses activités visant à quelque chose, vous ne parlez en fait de rien de concret pour l'instant; vous parlez de ce que cette personne va faire et vous risquez, par conséquent de surveiller une conduite licite.

La thèse que nous défendons à ce sujet est que les mesures préventives de surveillance envisagées par ce projet de loi porteront nécessairement atteinte aux libertés civiles. Nous soutenons également qu'une surveillance préventive d'une telle ampleur n'est que d'une utilité marginale pour la sécurité. Autrement dit, les avantages pour la sécurité ne sont pas tels qu'ils justifient de faire une entorse aux libertés civiles.

L'expérience américaine est sur ce point éclairante. Il existe fort heureusement dans ce pays de merveilleuses institutions qui ont soumis une bonne part de ces activités de surveillance à des vérifications très minutieuses. Nous pouvons, grâce à elles, avoir des idées plus précises que ce n'est normalement le cas sur les coûts et avantages d'un bon nombre de ces activités. Je pense au Bureau de comptabilité générale (BCG) du Congrès américain qui a examiné l'expérience du FBI en ce qui concerne les menaces envers la sécurité intérieure. A la page 11 de la version française de notre mémoire ce Bureau a conclu, après avoir procédé à une vérification approfondie, que:

... en général, le FBI n'a pas signalé la connaissance préalable d'actes prévus de violence.

Autrement dit, ces activités n'ont pas donné grand-chose concernant ce qui pourrait arriver. En 1974, le BCG a estimé que le FBI a obtenu la connaissance préalable des activités licites ou illicites de ses sujets cibles dans seulement 2 p. 100 de ses enquêtes.

Bien plus, dans la plupart de ces cas le FBI a trouvé qu'il s'agissait d'activités entièrement licites, par exemple de mani-



*[Text]*

ings, and that sort of thing. So they were not finding out that much even with a wide mandate.

One of the members of the U.S. Senate Intelligence Committee said at that time, and I quote:

The FBI only provided... a handful of substantiated cases—out of the thousands of Americans investigated—in which preventive intelligence produced warning terrorist activity.

A former White House official with special responsibilities in this area stated, and I quote:

—advance intelligence about dissident groups (was not) ... of much help—

He said that in relation to coping with urban violence of the 1960s.

Between 1960 and 1974 the FBI was involved in 500,000 investigations based upon the possibility that the targets were involved in activities designed ultimately to overthrow the government. In all of that time, those 500,000 investigations yielded not one prosecution for an activity related to what the surveillance dealt with. The conclusion that was reached by many Americans, as a consequence, was that such a wide, preventive scope simply does not contribute enough to the security of the country to warrant the kinds of intrusions on civil liberties that must be involved in that sort of preventive intelligence gathering.

It is interesting that the Americans began to move in a different direction. They began to tighten the area. First of all, they laid down new guidelines for the FBI. The attorney general at the time of the Ford administration laid down new guidelines for their domestic security investigations.

I am told by some of my American colleagues that, even the Reagan Administration is not significantly relaxed over what was promulgated under Attorney General Levi. There have been other interesting developments. In 1972, the United States Supreme Court held that there must be judicial warrants for electronic bugging against domestic security threats. They were not talking of the foreign area, but of domestic security threats. The court held that there had to be judicial warrants, but there was no statute providing for them at that time. In its judgement, the court said that it might be open to Congress to establish judicial warrants for domestic security threats, and even an intelligence gathering power that is somewhat wider than the normal law enforcement power.

Despite the fact that the United States Supreme Court said as long ago as 1972 that no such legislation had ever been passed or, I am advised, ever sought by any of the Administration, all of the electronic bugging against domestic security threats since 1972 have been under the general criminal law enforcement statute which requires probable cause to believe that there is evidence that a specific crime is involved. Since 1972 all electronic bugging against domestic security threats have been carried out under the authority of that statute. Not a single Administration has requested anything broader, and

*[Traduction]*

festations, de réunions et ainsi de suite. En définitive il n'a pas trouvé donc n'a pas grand-chose même avec un très large mandat.

Les membres du Comité du renseignement du Sénat américain ont même déclaré à ce moment-là, et je cite, que

... le FBI n'a fait état que d'une poignée de cas bien documentés—sur les milliers d'Américains qui ont fait l'objet d'une enquête—dans lesquels le renseignement préventif a donné l'avertissement d'activités terroristes.

Et un ancien fonctionnaire de la Maison-Blanche ayant des fonctions spéciales en ce domaine a déclaré, et je cite,

... que le renseignement préalable sur les groupes de dissidents (n'a pas) ... été bien utile ...

Il faisait allusion à la lutte contre la violence urbaine dans les années 60.

De 1960 à 1974, le FBI a mené 500 000 enquêtes sur des personnes dont les activités auraient pu avoir pour intention ultime de renverser le gouvernement. Aucune des enquêtes entreprises pendant toutes ces années n'a abouti à une seule poursuite pour une activité se rapportant à l'objet de l'enquête. De nombreux Américains en sont donc naturellement venus à la conclusion que des mesures préventives aussi larges n'apportent à la sécurité du pays rien qui justifie des atteintes aux libertés civiles comme celles que requiert cette sorte de collecte de renseignements préventifs.

Il est intéressant de noter les Américains ont pris une autre orientation. Ils ont adopté des mesures plus restrictives. En tout premier lieu, le FBI a reçu de nouvelles lignes directrices. Le procureur général à l'époque de l'administration Ford énonça également de nouvelles lignes de conduite pour les enquêtes de sécurité intérieure.

Certains de mes collègues américains me disent que le gouvernement Reagan n'a pas beaucoup élargi les lignes directrices promulguées par le procureur général Levi. Il y a aussi d'autres faits intéressants à noter. En 1972, la Cour suprême des États-Unis a soutenu qu'il fallait des mandats judiciaires pour procéder à l'écoute électronique de menaces intérieures à la sécurité. Il n'était pas question de menaces étrangères mais intérieures. La Cour a soutenu qu'il devait y avoir des mandats judiciaires, mais aucune loi ne permettait d'en émettre. Dans son jugement, elle a déclaré que le Congrès pourrait envisager d'émettre de tels mandats pour les menaces intérieures à la sécurité, ou même de créer une agence de renseignements qui aurait des pouvoirs un peu plus larges que ceux de simplement faire respecter la loi.

En dépit du fait que la Cour suprême des États-Unis ait fait cette déclaration en 1972, aucune législation en ce sens n'a été adoptée ni même, me dit-on, envisagée par aucun gouvernement américain. Depuis cette date donc, toutes les activités d'écoute électronique relatives à des menaces envers la sécurité intérieure ont été autorisées en vertu des dispositions générales du Code criminel, qui exige des raisons probables de croire à l'existence de faits prouvant une activité criminelle précise. Depuis 1972, c'est en vertu de ces seules dispositions que sont permises les activités d'écoute à des fins de sécurité intérieure.

*[Text]*

we are talking about the Nixon Administration, the Ford Administration, the Carter Administration—and forgive the political observation—even the Ronald Reagan Administration. Despite all of that, they have not asked for anything more.

Let us, then, take a look at what the Criminal Code currently provides for the electronic bugging against totally domestic or essentially domestic security threats. It is possible to obtain a judicial warrant to bug for intimidating Parliament, for treason, for murder, for arson, for wounding, for hijacking, for robbery, for kidnapping, for possession of explosives, and so forth. What domestic security threat is there which is not covered by the Criminal Code? In fact, even conspiracies to commit those offences here and elsewhere are potentially buggable.

Why, then, it is necessary—at least as far as domestic security threats are concerned—to have an additional power to bug for activities directed towards, or activities in support of, or activities intended ultimately to do something? Why is all that necessary, if one considers the experience of the United States, which, in many ways, is a far more-targeted country than Canada?

We are essentially advocating a much narrower intrusive surveillance power on the basis that the costs to civil liberties are so great and the benefits to security are, by comparison, negligible or marginal. We suggest that citizens and permanent residents not be targeted for any of these intrusive surveillance techniques unless, at the very least, there are reasonable grounds to suspect a serious security-related breach of the law. There must be reasonable grounds to suspect security-related law-breaking, such as sabotage, espionage or serious violence impairing the operations of government. Those are some examples, and there may be others, but we must be talking about serious security-related law-breaking before intrusive surveillance techniques can be carried on against citizens and permanent residents. I should add that, while some forms of intrusive surveillance should require even more, none should be allowed on the basis of anything less.

As to the brief question of the failure of the bill to distinguish between threats which are essentially foreign directed and those which are essentially domestic directed, the rules of surveillance and the uses of the consequent data should be much stricter in the latter situation than in the former.

While serious security law-breaking represents the minimum condition for permitting intrusive surveillance, the nature of the investigations should usually differ as between domestic and foreign threats. In the case of domestic threats, the investigations should usually have a law enforcement focus with prosecution as the objective, and we explain the reasons for that in the brief.

In the case of many foreign threats, you might have to have more latitude for an intelligence investigation, but, as a result

*[Traduction]*

Aucun gouvernement n'a demandé de pouvoirs plus larges, et nous parlons ici des gouvernements Nixon, Ford et Carter—et, pardonnez-moi cette remarque à caractère politique—même du gouvernement de Ronald Reagan. En dépit de tout cela, aucun d'eux n'a demandé d'autres pouvoirs en ce domaine.

Considérons donc un instant ce que le Code criminel stipule en matière d'écoute électronique pour des menaces entièrement ou essentiellement intérieures envers la sécurité. Il est possible d'obtenir un mandat judiciaire d'écoute relativement aux activités suivantes: intimidation du Parlement, trahison, meurtre, incendie criminel, blessures corporelles, détournement d'avion, vol, kidnapping, possession d'explosifs, etc. Quelles menaces envers la sécurité intérieure le Code criminel n'aurait-il pas prévu? En fait, même une conspiration en vue de commettre de tels délits ici ou ailleurs peut éventuellement être mise sur table d'écoute.

Pourquoi donc serait-il nécessaire—du moins en ce qui concerne les menaces intérieures à la sécurité—d'élargir le pouvoir d'écoute pour des activités visant à faire ou à appuyer quelque chose, ou dont l'intention ultime est de faire quelque chose? Pourquoi cela serait-il nécessaire alors que ce ne l'ait pas aux États-Unis, qui, à bien des égards, sont beaucoup plus susceptibles d'être visés que le Canada?

Ce que nous préconisons c'est un pouvoir de surveillance beaucoup plus étroit étant donné que les restrictions imposées aux libertés civiles sont hors de proportions avec les avantages plutôt marginaux et négligeables sur le plan de la sécurité. Nous proposons que les citoyens et les résidents permanents ne fassent pas l'objet d'une surveillance—par aucune des techniques de surveillance de la vie privée—à moins, et c'est un minimum, qu'il n'existe des motifs raisonnables de soupçonner l'existence d'une infraction sérieuse à la loi relative à la sécurité. Il doit y avoir des motifs raisonnables de suspecter des infractions comme le sabotage, l'espionnage, ou la violence grave nuisant au bon fonctionnement du gouvernement. Ce ne sont là que quelques exemples, parmi d'autres, mais il faut qu'il y ait une violation grave d'une loi ayant trait à la sécurité pour soumettre la vie privée de citoyens ou de résidents permanents à des techniques de surveillance. Même si certaines formes de surveillance de la vie privée exigeraient encore d'autres conditions, aucune surveillance ne devrait être permise pour des motifs moins importants.

Le projet de loi ne distingue pas clairement les menaces provenant de l'extérieur et celles qui sont essentiellement intérieures. Quoi qu'il en soit les règles de surveillance et l'utilisation des renseignements ainsi fournis devraient être beaucoup plus sévères dans le dernier cas.

Et bien que la condition minimale pour effectuer une surveillance de la vie privée soit la violation grave d'une loi ayant trait à la sécurité, l'enquête à mener dans ce cas devrait normalement être différente de celle concernant les menaces étrangères. En effet, dans le cas de menaces intérieures, l'enquête devrait avant tout chercher à faire respecter la loi et être menée en vue de poursuites, ce que nous expliquons dans notre mémoire.

Pour beaucoup de menaces provenant de l'extérieur, il serait parfois préférable de disposer d'une plus grande latitude relative



*[Text]*

of that, we suggest that it might be sensible to deal with foreign and domestic matters by entirely different statutes and by, perhaps, different agencies, because they require a different sort of discipline.

We say that these distinctions have a bearing on the amount of surveillance that should be permitted. First of all, to take electronic bugging as an example, against domestic security threats it is our position that that ought to be done entirely under the Criminal Code, subject to the safeguards contained in the Criminal Code. It should be treated essentially as a criminal matter.

Now surreptitious entry unassociated with electronic bugging should be prohibited against citizens and permanent residents whose activities are essentially of a domestic security nature. Here, again, we look at the United States and see that the United States does not have the power to allow people to engage in surreptitious entry associated with electronic bugging. Indeed, perhaps if I were to use language more precisely even when it is associated with electronic bugging, the targets are at some point given notice of the bugging, so to that extent it is no longer surreptitious once the target is notified of it. That is the way they handle electronic bugging and surreptitious entry into the United States. How can this country justify a power so much greater than that?

As we say here, the only arguable case for such levels of intrusion is against foreign-directed threats, not against domestic ones.

**Senator Lapointe:** Would you delete mail opening voluntarily?

**Mr. Borovoy:** I cannot make quite the same claim about the United States in respect of mail opening that I can in respect of surreptitious entry. What I can say about mail opening is this: The McDonald Commission said that, although the commission recommended a mail opening power, the intelligence gathered from it has been marginal. On the basis of that, we suggest that that hardly makes a case for a new power of surveillance albeit one that in some respects may not be as intrusive as other powers that we already permit, but it hardly makes a case for a new power to be legislated into our law. What we have said is that, if you are talking about a foreign directed threat, there may be an argument for extra caution that you would not normally insist upon in the entirely domestic arena.

As I say, I am not going over every single one of these points. I am just hitting some of the highlights.

There is one intrusive surveillance technique that is not referred to explicitly—I suppose one might say it is implicitly referred to—and that is the use of an informant. Under what conditions is it appropriate to target informants at people? Here again, one might say, “so long as they are threats to the security of Canada as that is defined”. But there are no distinctions made in this bill. The least intrusive techniques—

*[Traduction]*

vement à une enquête, mais, en contrepartie, il nous semble plus indiqué d'avoir des règles différentes pour les enquêtes extérieures et intérieures, et même que ces dernières soient conduites par des organismes différents puisqu'elles ne requièrent pas la même discipline.

Ces distinctions, à notre avis, déterminent l'ampleur de la surveillance qui devrait être permise. Tout d'abord, si l'on prend l'exemple de l'écoute électronique, il nous semble que les menaces envers la sécurité intérieure devraient pouvoir tomber entièrement sous le coup des dispositions du Code criminel, sous réserve des sauvegardes que comprend ce Code. Ces menaces devraient être traitées essentiellement comme une question criminelle.

Mais l'entrée subreptice non liée à l'écoute électronique ne devrait pas être permise contre des citoyens ou des résidents permanents dont les activités touchent essentiellement la sécurité intérieure. Dans ce cas encore, si nous regardons ce qui se fait aux États-Unis, nous constatons qu'il n'existe pas dans ce pays de pouvoirs permettant à quiconque de se livrer à une entrée subreptice associée à l'écoute électronique. Bien plus, pour parler plus précisément, même lorsque l'entrée est liée à l'écoute électronique, les sujets visés en sont alors informés, de sorte que, dans une certaine mesure, l'entrée n'est plus subreptice une fois que le sujet en a été averti. C'est la façon dont on procède pour l'écoute électronique et l'entrée subreptice aux États-Unis. Comment notre pays pourra-t-il justifier des pouvoirs encore plus étendus que ceux-là?

Comme nous le soutenons ici, le seul cas où l'on pourrait soutenir des intrusions de cette ampleur est celui concernant des menaces provenant de l'extérieur et non pas de l'intérieur.

**Le sénateur Lapointe:** Supprimeriez-vous l'ouverture volontaire du courrier?

**M. Borovoy:** Je ne puis en dire autant concernant l'ouverture du courrier qu'au sujet de l'entrée subreptice aux États-Unis. Au sujet de l'ouverture du courrier, je peux dire ceci: la Commission McDonald a dit que les renseignements recueillis n'étaient que d'un intérêt marginal, bien qu'elle ait recommandé d'accorder l'autorisation d'ouvrir le courrier. Cela ne suffit pas, à notre avis, pour fonder un nouveau pouvoir de surveillance, bien qu'à certains égards ce pouvoir n'empiète pas autant sur la vie privée que d'autres déjà permis, mais ce n'est guère suffisant pour incorporer dans nos lois un nouveau pouvoir. Ce que nous disons à ce sujet c'est que s'il s'agit d'une menace provenant d'une puissance étrangère, il y a peut-être de bonnes raisons pour faire plus attention qu'on ne le ferait normalement dans le cas d'une menace purement intérieure.

Je ne fais, comme vous le voyez, que donner les grandes lignes de chacun des points de notre mémoire sans entrer dans les détails.

Il y a une technique de surveillance de la vie privée qui n'est pas explicitement mentionnée—on pourrait dire je suppose qu'on y renvoie implicitement—celle de l'informateur. A quelles conditions peut-on faire d'une personne la cible d'un informateur? On pourrait à nouveau dire que c'est dans la mesure où elle constitue une menace envers la sécurité du Canada telle qu'elle est définie; mais on ne trouve aucune précision à ce

*[Text]*

let us say they are checking their own records, which is one form of surveillance or investigation—are permitted along with surreptitious entry in respect of the same security threat. In other words, once a person or range of activity falls into the category, you can throw everything at him from the least to the most. There are no distinctions made among the various types of surveillance. This is particularly important because of the particularly intrusive character of informants.

There is nothing in the bill regulating the behaviour of informants during the course of an undercover operation. What may they do and not do? These are very important questions about which, regrettably, the bill is silent, and you can appreciate we are talking about serious threats to civil liberties and serious security questions tied up in all of that. The bill virtually contains nothing on it.

We make the point that, where foreign visitors are under suspicion, the standards for intrusive surveillance need not be as high as they are for citizens and permanent residents. In this respect we must respectfully differ from the McDonald Commission as well. The McDonald Commission engaged, in our view, in a kind of questionable egalitarianism. They said that they do not think such distinctions should be drawn, so what they recommended and what the government has accepted is a lowering of the standards for everybody. In other words, the foreign intelligence officer who is a citizen of a foreign country, requires the same standard as a Canadian citizen for intrusive surveillance. We suggest that there is no reason why we cannot have higher standards for one than for the other. In fact, it makes good sense philosophically. We still say there ought to be standards. There ought to be standards for everyone, but tighter ones for the citizens and the people to whom we owe the greatest obligations.

I am going to skip some of this but we can come back to it in our discussions. One issue that has raised a great deal of controversy is the so-called "dirty tricks." We see very little in this bill purporting to regulate the behaviour of security operatives for countering. I know that the bill does not explicitly authorize countering, but we have learned as a result of a number of legal, or purportedly legal interpretations that, if something is not explicitly prohibited, it might be implicitly permitted. The bill does not prohibit nor does it purport to regulate what the security service may do, if anything, to counter some of the security threats that it finds. As you know, there have been a lot of things here that have raised a lot of problems.

The next item we refer to is the rule of law. Of course, you have heard a lot about clause 21, the power to break the law under conditions that are considered reasonably necessary. There was a response that the Solicitor General gave in an interview I heard over the radio that struck me as particularly dubious in this respect. He said to remember that it is not what the security service thinks is reasonable but it is what a

*[Traduction]*

sujet dans le projet de loi. L'intrusion la plus bénigne—mettons le fait de vérifier ses propres dossiers ce qui constitue une forme de surveillance ou d'enquête—est permise parallèlement à l'entrée subreptice par rapport à la même menace pour la sécurité. Autrement dit, une fois qu'un sujet ou une gamme d'activités sont classés dans une même catégorie, tous les moyens, des plus simples aux plus sophistiqués, peuvent être utilisés. On n'établit aucune distinction entre les différentes sortes de surveillance, ce qui serait pourtant très important en raison des intrusions très marquées que commettent les informateurs.

Aucune disposition du projet de loi ne régit le comportement des informateurs au cours d'une opération secrète. Qu'ont-ils le droit de faire ou de ne pas faire? Ce sont là d'importantes questions au sujet desquelles, malheureusement, le projet de loi demeure coi, et vous comprenez que nous parlons de menaces graves aux libertés civiles et des importantes questions de sécurité qui s'y rattachent. Or le projet de loi n'en dit absolument rien.

Nous soutenons que lorsque des visiteurs étrangers font l'objet de soupçons, ils ne faudrait pas qu'ils soient surveillés selon des règles aussi sévères que dans le cas de citoyens ou d'un résident permanents. A cet égard nous différons respectueusement d'opinion avec la Commission McDonald. Celle-ci, à notre avis, s'est rangée du côté d'un égalitarisme contestable, en déclarant qu'il était inutile d'apporter de telles distinctions. Alors elle a recommandé, et le gouvernement a été d'accord, des règles moins sévères pour tout le monde. Autrement dit, l'agent de renseignement étranger qui est citoyen d'un autre pays est soumis à une surveillance par intrusion selon les mêmes normes qu'un citoyen canadien. A notre avis, rien ne justifie l'application de normes aussi sévères dans l'un et l'autre cas. En fait c'est l'inverse qui serait tout à fait raisonnable. Nous maintenons qu'il faut qu'il y ait des normes pour tout le monde, mais que les plus sévères visent les citoyens et les personnes auxquelles nous sommes le plus obligés.

Je m'en tiendrai à ces remarques pour l'instant, mais nous pourrions y revenir dans nos discussions. Un des sujets qui a soulevé tant de controverses a été celui des «sales tours». Le projet de loi ne dit pas grand chose concernant la réglementation de la contre-ingérence à des fins de sécurité. Je sais qu'il ne permet pas explicitement cette pratique, mais nous avons appris, à la suite de plusieurs interprétations juridiques ou supposément telles, que si une chose n'est pas explicitement interdite elle peut être implicitement permise. Le projet de loi n'interdit pas et ne cherche pas à réglementer ce que le service de sécurité peut faire, le cas échéant, pour s'opposer à certaines des menaces qu'il découvre. Comme vous le savez, il s'est passé dans ce domaine beaucoup de choses qui ont soulevé beaucoup de problèmes.

Nous abordons aussi la question du principe de la légalité. Bien entendu, vous avez beaucoup entendu parler de l'article 21—l'autorisation d'enfreindre la loi à des conditions qui sont considérées comme raisonnablement nécessaires. A cet égard, le solliciteur général du Canada a donné, dans une entrevue que j'ai entendue à la radio, une réponse qui m'a paru particulièrement douteuse. Il a déclaré qu'il ne fallait pas oublier que



## [Text]

court would say is reasonable. But what he does not tell us is how in the world is a court ever going to find out about all of this. If the federal attorney general finds about it, there is no obligation to transmit the material to the provincial attorney general who may have the enforcement jurisdiction. On top of that, there is that very interesting provision that it is an offence punishable by five years in jail to disclose anything that might reveal the identity of a covert operative. When you put all of that together, I suggest that the Solicitor General has left us with an unsolvable conundrum. Of course, we have suggested that there ought to be guidelines written into the bill indicating under what circumstances, if any, there is discretion not to prosecute and discretion not to turn it over to the provincial attorneys general. We have further suggested that in a situation where the government decides that there is a security basis for sitting on the evidence—they do not want to turn it over—then under those circumstances the review committee should be notified and an investigation should take place. The review committee should be mandated to report the fact, if not the details, of what the government has done so that you create a political problem for a government that wishes to sit on evidence in what might be described as questionable circumstances.

On civilianization, we remain consistent. In our view, law breaking or serious security-related law breaking must become the basis, or should become the basis, for intrusive surveillance and we question the wisdom of withdrawing all of this activity from the discipline and the context of law enforcement. This is not necessarily a plea to leave things as they are, or to leave everything to the RCMP. It is simply a suggestion that it is more advisable, whatever the structures be, that the security and intelligence activity be conducted within the context of law enforcement and even, to some extent, be subject to the discipline of law enforcement so that lawbreaking will play a much greater role in the intelligence exercise than this bill currently contemplates. There are a number of ways that can be done, and we can discuss them in greater detail.

Just a word or so on the safeguards and controls. I have been commenting to my colleague, Professor Swan, that every time we have had occasion to look at the security problems we have discovered something that we had not noticed the time before, so I will reveal something to you that escaped me some of the times before although it is so relevant.

Take something as fundamental as the duration of a surveillance warrant. It has already been acknowledged that they can last a lifetime; I do not know whether they are transmittable to the executors, but they may last a lifetime.

We looked at the U.S. legislation in this regard. I am not talking now of domestic security threats, but the most serious ones, the foreign security threats. In the United States, you try to target a U.S. citizen or permanent resident, "resident aliens" as they call them, because you have reasonable grounds

## [Traduction]

ce n'est pas ce que le service de sécurité mais bien un tribunal considère comme raisonnable. Mais ce qu'il ne nous dit pas c'est comment diable un tribunal arriverait à être mis au courant. Si le procureur général du Canada l'apprend, il n'est aucunement obligé de communiquer l'information à son homologue provincial compétent. Par surcroît, il y a la disposition très intéressante qui interdit la divulgation de toute information permettant de découvrir l'identité d'un agent secret sous peine d'un emprisonnement de cinq ans. Compte tenu de tout cela, nous trouvons que le solliciteur général nous a menés dans une impasse. Bien sûr, nous avons exprimé l'avis que le projet de loi doit comprendre des lignes directrices qui expliquent dans quelles circonstances, s'il en est, la poursuite n'est pas obligatoire et dans quels cas on peut, discrétionnairement, ne pas saisir les procureurs généraux des provinces. Nous avons ajouté que lorsque le gouvernement juge que les renseignements ne doivent pas être communiqués pour des raisons de sécurité—c'est-à-dire qu'il refuse de les transmettre—le Comité de surveillance doit en être avisé et faire enquête. Le Comité de surveillance doit avoir le mandat de faire rapport des faits, sinon des détails, de toute action gouvernementale, ce qui créerait des difficultés politiques pour un gouvernement qui désire garder pour lui des renseignements lorsque les circonstances qui les entourent peuvent être qualifiées de douteuses.

Pour ce qui est d'un service civil de sécurité, nous maintenons notre position. A notre avis, il faut une violation de la loi ou une infraction comportant un risque pour la sécurité, pour justifier la surveillance avec intrusion et il ne serait pas sage, à notre avis, de soustraire cette activité à la discipline et à la responsabilité des forces policières. Nous ne demandons pas nécessairement le maintien du statu quo ou que toutes les activités relèvent de la GRC; nous prétendons simplement qu'il est préférable, quelles que soient les structures, que les activités concernant la sécurité et les renseignements soient confiées aux organismes d'application de la loi et même, dans une certaine mesure, assujetties à leur discipline afin que les violations de la loi relèvent davantage des services de surveillance que ne le prévoit le projet de loi à l'heure actuelle. Il existe de nombreuses façons de faire cela et nous les abordons avec plus de détails.

Permettez-moi de parler brièvement des garanties et des contrôles. J'ai signalé à mon collègue, le professeur Swan, que chaque fois que nous avons eu l'occasion de réexaminer les problèmes de sécurité, nous avons découvert des aspects que nous n'avions pas remarqués auparavant; je vais donc vous donner l'exemple d'un fait qui m'avait échappé plusieurs fois déjà, mais qui est très pertinent.

Prenons la question fondamentale de la durée de validité du mandat de surveillance. On a déjà admis qu'il peut durer toute une vie et j'ignore s'il peut s'étendre également aux héritiers, mais il peut être valide pendant toute une vie.

Nous avons examiné la loi américaine à cet égard. Je ne parle pas maintenant de menaces à la sécurité intérieure, mais de cas plus graves: les menaces à la sécurité venant de l'étranger. Aux États-Unis, on peut surveiller un citoyen américain ou un résident permanent, «étranger résident», comme on les

*[Text]*

or probable cause to believe that he is the agent of a foreign power involved in clandestine intelligence activities that may violate U.S. criminal statutes. The surveillance lasts 90 days.

I suggest that that is an incredible situation in the United States, which faces the most serious threats and is more vulnerable to and is a more likely target of foreign agents than this country—and they are the worst kind of foreign agents. I think it is fascinating that that country, nevertheless, limits this kind of surveillance as it does.

**Senator Nurgitz:** I take it that your recent discovery is that there is no mention of a time limit?

**Mr. Borovoy:** My recent discovery of the American legislation providing for the 90 days was upon re-reading a document the other day. I do not know how the record can show my astonishment.

**Senator Nurgitz:** We will all remember it.

**Senator Godfrey:** Our Criminal Code stipulates 60 days.

**Mr. Borovoy:** That is right. Even though one acknowledges that there may be some argument for something lengthier where more strictly intelligence-gathering rather than law-enforcement exercises might be involved, why do we have to go from 90 days, or 60 days, if you like, to life? There is just no basis for that.

We make a number of suggestions for improving the operations of the review committee. Together with Professor Russell, we would think that a small parliamentary committee ought to be involved on a regular basis and that there ought to be access to what are called "confidences of the Queen's Privy Council." From our point of view, this is a most questionable exclusion from the mandatory range of review activity.

One other matter that is not contained in our brief, and it struck us from square one, is that the inspector general does not have enough of what I may call the concomitance of independence to do the kind of job that we would like to see him do. One of the reasons for that is that he reports to the Solicitor General and is, essentially, controlled by the Solicitor General and the line staff.

Our recommendation is that the inspector general ought to become the chief staff member of the review committee and that the committee ought to control his activities rather than the government. I think that would give his position a proper focus.

All of my comments are respectfully submitted. Perhaps my colleague, Professor Swan, has something in addition by way of an opening.

**Mr. Kenneth P. Swan, Chairman, National Board of Directors, Canadian Civil Liberties Association:** I have nothing to add just now.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Senator Nurgitz:** I should like Mr. Borovoy to put his law and order hat on for a moment and discuss section 21. If you heard my comments to Professor Russell, I take it we agree there is a problem; in looking for a solution, would you agree,

*[Traduction]*

appelle, si l'on a des motifs raisonnables ou probables de croire qu'il est un agent d'une puissance étrangère qui participe à des activités clandestines de renseignement susceptibles de contrevenir aux lois criminelles américaines. Cette surveillance dure 90 jours.

J'estime que cela est incroyable si l'on songe que les États-Unis font face aux menaces les plus sérieuses et sont plus vulnérables que notre pays aux activités des agents étrangers. Je crois qu'il est fascinant que ce pays limite néanmoins cette sorte de surveillance comme il le fait.

**Le sénateur Nurgitz:** Si je comprends bien, vous avez découvert récemment qu'aucune durée limite n'est mentionnée?

**M. Borovoy:** J'ai découvert récemment, en relisant un document, que la loi américaine prévoit un délai de 90 jours. Je ne saurais dire comment le compte rendu peut refléter mon étonnement.

**Le sénateur Nurgitz:** Nous nous en souviendrons.

**Le sénateur Godfrey:** Notre code criminel prévoit 60 jours.

**M. Borovoy:** C'est exact. Même si l'on peut admettre la nécessité d'un délai plus long lorsqu'il s'agit d'activités de renseignement plutôt que de mesures d'application de la loi, pourquoi passons-nous de 90 jours, ou 60 jours, à une durée de validité illimitée? Il n'y a aucune justification à cela.

Nous avons formulé un certain nombre de propositions pour améliorer le fonctionnement du Comité de surveillance. Comme le professeur Russell, nous estimons qu'un comité parlementaire restreint devrait participer régulièrement à ce travail et avoir accès aux «documents confidentiels du Conseil privé de la Reine». A notre avis, le fait qu'ils soient exemptés de la surveillance obligatoire est difficile à justifier.

Une autre question, que nous n'abordons pas dans notre mémoire, mais qui nous a frappés dès le début, est le fait que l'inspecteur général n'a pas suffisamment d'indépendance pour s'acquitter de la tâche que nous espérons de lui. Cela tient en partie au fait qu'il fait rapport au solliciteur général et qu'il est donc, essentiellement, sous le contrôle de ce ministre et de son personnel.

Nous recommandons que l'inspecteur général devienne le membre principal du Comité de surveillance et que le Comité, plutôt que le gouvernement, puisse contrôler ses activités. Je crois que cela ferait ressortir l'importance de sa fonction.

Tous mes commentaires sont respectueusement soumis. Mon collègue, le professeur Swan, voudra peut-être ajouter autre chose.

**M. Kenneth P. Swan, Président, Conseil national des directeurs, Association canadienne des libertés civiles:** Je n'ai rien à ajouter pour l'instant.

**Le président:** Merci.

**Le sénateur Nurgitz:** J'aimerais que M. Borovoy reprenne quelques instants son personnage d'homme de loi et discute de l'article 21. Si vous avez entendu les commentaires que j'ai adressés au professeur Russell, vous savez que je suis cons-



[Text]

Mr. Borovoy, that members of this service ought to have only that protection and power, in terms of breaches of the law, that a peace officer has?

**Mr. Swan:** Mr. Borovoy has an easy way of dealing with law and order questions—he passes them to me or, at least, he does in this particular instance.

I think it is difficult to answer that question without having a very certain idea of what it is you mean by the ordinary powers of a peace officer. There are, in fact, vast differences from province to province in respect of regulatory statutes concerning whether peace officers may or may not break a specific statute in specific circumstances. I think we would have to know that first of all.

If what we are talking about is resort to the doctrine of necessity; if what we are talking about is a certain degree of justification for the use of, for example, force in aid of carrying out one's specifically-authorized functions as defined in the Criminal Code; and if what we are talking about are specific exemptions from specific statutes for the purposes of permitting peace officers to carry out their functions; then I think we would agree that those are quite reasonable limitations to place on the extent to which members of the service have to obey the strict letter of the law.

I have to go back to the initial point that there is considerable scope for debate about what those powers are. I heard one senator this afternoon say that the Attorney General has said that section 21 merely codifies the common law.

**Senator Nurgitz:** Mr. MacGuigan told us that, in his view, section 21 was a codification of the current law as it relates to peace officers.

**Mr. Swan:** If it is intended to be a codification, it is a codification of only one of two possible views about what the current law is. If the law says that peace officers may break the law at any time when reasonably necessary to carry out their functions, the law is at least an excess. Surely that is not what we would have expected before the recent debate to be a proper statement of the limitation on the powers of police officers? If that is what you mean, I do not agree with you.

On the other hand, if the kind of enumerated set of authorities that I put forward are what you mean, then we would agree.

**The Chairman:** Mr. Borovoy, do you have a copy of the FBI guidelines with you?

**Mr. Borovoy:** I will look and, if I do not have them here, I will be pleased to send them to you.

**The Chairman:** Do they apply to informants?

**Mr. Borovoy:** Yes, that is the one intrusive technique that is permitted under the guidelines. Of course, they cannot broaden the scope of the statutory authority for any of the other intrusive techniques.

**The Chairman:** I take it that the guidelines are directives from the Attorney General of the United States?

**Mr. Borovoy:** That is right.

[Traduction]

cient, comme vous, de l'existence d'un problème. Diriez-vous, monsieur Borovoy, que les membres de ce service doivent bénéficier uniquement de la protection et du pouvoir qu'ont les agents de la paix en ce qui concerne les violations à la loi?

**M. Swan:** M. Borovoy a trouvé la solution idéale pour régler les questions touchant la loi et l'ordre: il me les confie, du moins, dans ce cas.

J'estime qu'il est difficile de répondre à cette question sans avoir une idée plus précise de ce que vous entendez par les pouvoirs ordinaires d'un agent de la paix. Il existe en fait, des différences notables d'une province à l'autre, entre les règlements qui énumèrent les cas où les agents de la paix peuvent enfreindre une loi précise dans certaines circonstances. Je crois qu'il nous faudrait d'abord être mieux renseignés à ce sujet.

Si nous parlons en réalité du recours à la doctrine de la nécessité; si nous évoquons un certain degré de justification pour l'utilisation, par exemple, de la force dans le but de s'acquitter de fonctions expressément autorisées et définies dans le Code criminel; et si nous parlons d'exemptions précises à des lois bien déterminées afin de permettre à des agents de la paix de s'acquitter de leurs fonctions, je crois que nous pouvons admettre qu'il s'agit là de restrictions raisonnables que l'on peut imposer quant à d'obligation des membres du service de respecter les lois à la lettre.

Je dois revenir au point de départ, à savoir que l'on peut débattre longuement la portée de ces pouvoirs. Un sénateur a dit cet après-midi que le procureur général avait affirmé que l'article 21 ne fait que codifier le droit commun.

**Le sénateur Nurgitz:** M. MacGuigan nous a dit qu'à son avis, l'article 21 est une codification du droit actuel en ce qui concerne les agents de la paix.

**M. Swan:** Si l'on avait pour but de faire une codification, elle n'englobe qu'un des deux points de vues possibles concernant l'état de loi actuelle. Si la loi dit que les agents de la paix peuvent enfreindre la loi à tout moment en vue de l'exercice de leurs fonctions si la nécessité de tels actes est justifiable, la loi est à tout le moins excessive. Ce n'est certainement pas ce que nous aurions considéré un énoncé acceptable des limitations aux pouvoirs des policiers avant le début du présent débat. Si c'est ce que vous voulez dire, je ne suis pas d'accord avec vous.

Par ailleurs, si vous voulez parler de l'énumération des pouvoirs autorisés, je serais alors d'accord avec vous.

**Le président:** M. Borovoy, avez-vous une copie des lignes directrices du FBI?

**M. Borovoy:** Je vais vérifier et si je ne les ai pas, il me fera plaisir de vous les envoyer.

**Le président:** S'appliquent-elles aux informateurs?

**M. Borovoy:** Oui, c'est la seule technique d'intrusion permise en vertu des lignes directrices. Évidemment, ils ne peuvent élargir la portée des autorisations statutaires en ce qui concerne toute autre technique d'intrusion.

**Le président:** Si je comprends bien, les lignes directrices proviennent du bureau du procureur général des États-Unis?

**M. Borovoy:** C'est exact.

[Text]

**The Chairman:** I am sure that we will come to the question of the application of the U.S. experience and I am grateful for your directing us to that, because we will want to follow it up. We would, however, like to try to identify the guidelines and the nature of the criminal law power that you are referring to. I take it that that would involve the Mann Act. They do not have a criminal code, as such, in the United States, do they?

**Mr. Borovoy:** No, but it is what they call "title free." Their electronic bugging statute which governs criminal law matters lists a number of crimes for which electronic bugging is permitted. I am saying that, so far as domestic security threats are concerned, all of the electronic bugging has been done under the authority of that statute since the U.S. Supreme Court's decision in 1972.

**The Chairman:** Does the U.S. definition of a domestic security threat compare to the definition contained in clause 2(d) of this bill?

**Mr. Borovoy:** The numbers escape me for the moment, but I think we would be talking about the things covered roughly by activities directed toward an act of violence or activities intended, ultimately, to overthrow the constitutionally established system.

**The Chairman:** The definition would not include sabotage?

**Mr. Borovoy:** I must hasten to point out that I cannot speak as an authority on the American legislation, but, if you are talking about sabotage which is committed, essentially, by a local organization, I believe it is included in the definition, but I am not certain.

**Senator Balfour:** Mr. Borovoy, in considering this whole matter, have you addressed the subject of so-called industrial espionage? By that I mean activities to acquire industrial secrets and which, in effect, may be foreign influenced but which may be conducted by residents or citizens of this country; activities which, of themselves, may not constitute breaches of the law but nevertheless could be said to pose an existing or potential threat to the security of this country in a broad sense. I am sure you are aware that this has already become a serious problem in the United States; witness the recent Japanese-IBM fiasco.

Whether a security intelligence service remains within or outside the RCMP, to what extent would you consider justified its activities that are designed to prevent that sort of thing? Assuming you agree that there is some activity which is justified, would it go so far as to include intrusive techniques to attempt to identify and control industrial espionage?

**Mr. Borovoy:** I am expressing myself advisedly at the moment by saying that there may or may not be a basis for intelligence gathering with respect to that kind of activity. Our approach thus far has not dealt with the potential magnitude of a permissible mandate. For these purposes we have been focussing, essentially, on intrusive techniques for serving whatever the mandate might be. Our response would be that we

[Traduction]

**Le président:** Je suis certain que nous en viendrons à parler des leçons tirées de l'expérience américaine et je vous suis reconnaissant de l'avoir porté à notre attention puisque nous voudrions seulement approfondir la question. Toutefois, nous aimerions savoir plus précisément quelles sont les lignes directrices et la nature du pouvoir en droit pénal dont vous faites état. J'imagine qu'il s'agit de la loi Mann. Ils n'ont pas de code criminel en tant tel aux États-Unis, n'est-ce pas?

**M. Borovoy:** Non, la codification comme telle n'existe pas. Leur loi concernant la surveillance électronique, qui régit les questions de droit pénal, énumère une série de crimes pour lesquels l'écoute électronique est autorisée. Je dis en fait qu'en ce qui concerne les menaces à la sécurité intérieure, toute la surveillance électronique a été autorisée en vertu de cette loi depuis la décision rendue par la Cour suprême des États-Unis en 1972.

**Le président:** La définition américaine d'une menace à la sécurité nationale est-elle comparable à celle contenue à l'alinéa 2d) du présent projet de loi?

**M. Borovoy:** Les chiffres m'échappent pour l'instant mais je crois qu'il s'agit essentiellement des activités qui visent à favoriser l'usage de la violence ou dont le but ultime est de saper le régime constitutionnel établi.

**Le président:** La définition ne comprendrait pas le sabotage?

**M. Borovoy:** Je m'empresse de signaler que je ne connais pas à fond la loi américaine mais si vous voulez parler de sabotage perpétré essentiellement par une organisation locale, je crois que cette activité est incluse dans la définition; mais je n'en suis pas certain.

**Le sénateur Balfour:** Monsieur Borovoy, avez-vous abordé le sujet de l'espionnage dit industriel? J'entends par là toute activité visant à acquérir des secrets industriels, dirigée par une puissance étrangère mais réalisée par des résidents ou des citoyens de notre pays même si les activités, en elles-mêmes, ne constituent pas nécessairement une infraction à la loi mais pourraient néanmoins être considérées comme posant, au sens large, une menace réelle ou éventuelle à la sécurité de notre pays. Vous savez sûrement que cela constitue déjà un problème grave aux États-Unis, notamment en ce qui concerne le récent fiasco Japon-IBM.

Que le service du renseignement de sécurité demeure ou non la responsabilité de la GRC, dans quelle mesure jugez-vous justifiées ses activités qui visent à empêcher cette sorte de chose? En supposant que vous admettiez la nécessité de certaines activités, iriez-vous jusqu'à inclure des techniques d'intrusion pour tenter de déceler et de contrôler l'espionnage industriel?

**M. Borovoy:** Je mesure mes mots en disant que la cueillette de renseignements peut ou non être justifiée dans le cas de pareilles activités. Jusqu'à maintenant, nous ne nous sommes pas penchés sur l'importance que pourrait prendre un mandat de ce genre. Nous avons donc insisté essentiellement sur les techniques d'intrusion à l'appui d'un mandat quelconque. Nous serions très critiques si la surveillance avec intrusion



## [Text]

would look with great doubt on a situation where intrusive surveillance would be permitted against Canadian citizens where the activities at issue are not unlawful. There may be an argument that some of these activities should be unlawful, if one really conceives of them as serious threats to our security. Of course, for these purposes you are not asking that question, but I would look with some doubt on whether intrusive surveillance should be permitted if the activity at issue is not serious enough to somehow have been prohibited.

**Senator Balfour:** Just so that I am clear, do you go so far as to say that there ought actually to be in existence some evidence which would, in part at least, form the basis of a criminal prosecution?

**Mr. Borovoy:** I would suggest something like a "reasonable grounds" test. There might not be enough evidence to prosecute, but the test might be one of reasonable grounds to suspect a serious security-related breach of the law. Because we have not gone into this in much detail, I am not saying that it may not be open to a security agency to examine some of the industrial espionage you are talking about that is not unlawful. What I am saying is that, so long as it is not unlawful, the security agency should not be allowed to use intrusive techniques to investigate it.

**Senator Nurgitz:** Because it is important for us to know the position of your association, Mr. Borovoy, I would like to clarify this point. On page 1 of your brief you say:

In the troubled and dangerous world of today, we do not, indeed, we cannot, object to the establishment of a special agency to perform security and intelligence functions.

Your recommendation No. 10 states:

Canada's security functions should not be performed by an all-civilian agency. The activities at issue should be tied more closely to the discipline of law enforcement.

My question is: What is your view upon the removal of this function from the RCMP?

**Mr. Borovoy:** We are not wedded to any particular structure. We have suggested a number of possible ways in which it might be done. One possibility is to give this new agency law enforcement functions in addition to its intelligence-gathering functions; in other words, make it a law enforcement agency as well, thereby dividing the law enforcement jurisdiction between the RCMP, on the one hand—which would handle narcotics, customs, excise, and so on—and, on the other hand, this agency, which would handle espionage, sabotage and terrorism. Another possible way to do it might involve leaving domestic security threats within the jurisdiction of the RCMP, but instead of the security threats being handled by the security service, they could be brought to the realm of the criminal investigation branch. This, incidentally, is what the FBI did in the United States after the Watergate affair. The FBI took this initiative on its own. It brought domestic security operations under its general investigative division so

## [Traduction]

était permise contre un citoyen canadien lorsque les activités en question ne sont pas illégales. On peut prétendre que certaines de ces activités devraient être illégales si l'on considère qu'elles constituent des menaces sérieuses à notre sécurité. Bien sûr, vous ne posez pas votre question dans ce sens mais je considérerais d'un œil critique la possibilité de permettre la surveillance avec intrusion si l'activité en question n'a pas été jugée assez grave pour être interdite.

**Le sénateur Balfour:** Iriez-vous jusqu'à dire qu'il faudrait disposer de preuves qui serviraient, du moins en partie, à justifier des poursuites criminelles?

**M. Borovoy:** Il faudrait déterminer des motifs raisonnables. Il peut ne pas y avoir suffisamment de preuves pour justifier des poursuites mais on pourrait, en examinant les motifs raisonnables, soupçonner qu'il y a eu une violation grave de la loi constituant une menace à la sécurité. Nous n'avons pas étudié cette question en détail et je ne dis pas qu'un service de sécurité ne serait pas autorisé à examiner certaines activités légales d'espionnage industriel du genre de celles dont vous parlez. A mon avis, tant que l'activité n'est pas illégale, le service de sécurité ne devrait pas être autorisé à utiliser des techniques d'intrusion dans le cadre de son enquête.

**Le sénateur Nurgitz:** Parce qu'il est important que nous comprenions bien la position de votre association, monsieur Borovoy, j'aimerais obtenir davantage de précision à ce sujet. A la page 3 de votre mémoire vous dites:

Dans le monde troublé et dangereux d'aujourd'hui, nous ne nous opposons pas, nous ne saurions nous opposer, à l'établissement d'un service spécial chargé de fonctions de sécurité et de renseignement.

Votre recommandation numéro 10 se lit comme suit:

Les fonctions de sécurité du Canada ne devraient pas être remplies par un organisme entièrement civil. Les activités de ce service devraient être rattachées plus étroitement à la discipline policière.

Ma question est la suivante: Que pensez-vous du fait que cette fonction ne soit plus confiée à la GRC?

**M. Borovoy:** Nous ne tenons pas mordicus à une structure en particulier. Nous avons mis de l'avant plusieurs propositions. Il serait possible de donner à ce nouveau service des fonctions policières en plus de ses fonctions de cueillette de renseignements. Autrement dit, on en ferait en même temps un service policier en divisant cette responsabilité avec la GRC d'une part—qui s'occuperait des enquêtes criminelles générales portant notamment sur les narcotiques, la douane, l'accise, etc.—et, d'autre part, ce nouveau service qui traiterait des questions de sécurité, d'espionnage, de sabotage et de terrorisme. On pourrait par ailleurs confier la surveillance de la sécurité intérieure à la G.R.C. mais ces questions relèveraient de la direction des enquêtes criminelles plutôt que du service de sécurité. En passant, c'est ce qu'a fait le FBI aux États-Unis après l'affaire Watergate. Le FBI a de lui-même pris cette initiative. Il a confié les activités touchant la sécurité intérieure à sa direction des enquêtes générales afin—et je

## [Text]

that—and I am almost using the words of the then director of the FBI—domestic security cases would be handled, as much as possible, in the same way as criminal cases. If this were done, what would be left to the new agency would be a narrower area of counterintelligence against foreign threats, where, arguably, the law enforcement function would not be as great as it must be, in our view, in the domestic area.

In asking your question, senator, you have reminded me of something I meant to mention. I was going to indicate that we have two official disclaimers, if you like: one, that we have no objection to having such a function performed, and two, we would like to see the enactment of a statute—even if not this particular statute—in the security area.

**Senator Nurgitz:** I am not so certain that the bill in itself does not envisage the first alternative that you suggest.

**Mr. Borovoy:** No, it does not, because the bill does not contemplate a law enforcement function for the new agency. It is supposed to be purely an intelligence gathering function.

**Senator Godfrey:** You were here during the previous discussion when I referred to the Supreme Court decision in the Priestman case. I gather, Mr. Swan, that you do not agree with that. I would like to try you out on the Waterfield principle, which is a sort of amplification. The McLeod report says that:

—the English Court of Criminal Appeal recognized that courts historically had declined to define, exhaustively, the duties, responsibilities, powers and privileges of a constable.

However, the Court of Criminal Appeal in the Waterfield case made a stab at it. They said:

In most cases it is probably more convenient to consider what the police constable was actually doing and in particular whether such conduct was *prima facie* an unlawful interference with a person's liberty or property. If so, it is then relevant to consider whether (a) such conduct falls within the general scope of any duty imposed by statute or recognized at common law and (b) whether such conduct albeit within the general scope of such a duty, involved an unjustifiable use of powers associated with the duty.

In other words, not carte blanche. What is your reaction to that statement of a principle?

**Mr. Swan:** I am at a disadvantage because, like Professor Russell, I have not seen the McLeod report. It has not been available to me either. My recollection of that case is that the main thrust of the argument is based upon the principle, which the court treats as an overriding principle of law, that everyone is entitled to do anything which he is not prohibited to do; and it carries that on into a justification for the police in certain circumstances to do certain things. First, I always thought that was a statement of civil liberties and not a statement of police powers. Secondly, I would suggest that in certain circumstances I could do certain things as an ordinary citizen which

## [Traduction]

représume presque certainement les termes utilisés par le directeur du FBI à l'époque—que les cas touchant la sécurité intérieure soient traités, autant que possible, de la même façon que les affaires criminelles. Si nous faisons cela, le nouveau service fonctionnerait uniquement dans le secteur étroitement défini du contre-espionnage visant les menaces étrangères; secteur qui, peut-on prétendre, exige des fonctions policières moins importantes, à notre avis, que celles de la sécurité nationale.

En posant votre question, sénateur, vous m'avez rappelé quelque chose dont je voulais parler. J'allais indiquer que notre position officielle comporte deux éléments, si vous voulez: premièrement, nous ne nous opposons pas au service du renseignement de sécurité et, deuxièmement, nous voudrions qu'une loi soit adoptée, même s'il ne s'agit pas de la présente loi, dans le domaine de la sécurité.

**Le sénateur Nurgitz:** Je crois que le projet de loi lui-même envisage la première possibilité que vous avez mentionnée.

**M. Borovoy:** Non, parce que le projet de loi ne prévoit pas de fonctions policières pour le nouveau service. Il est censé s'occuper uniquement de recueillir des renseignements.

**Le sénateur Godfrey:** Vous étiez présent quand j'ai parlé de la décision de la Cour suprême dans l'affaire Priestman. J'ai cru comprendre, monsieur Swan, que vous n'étiez pas d'accord. J'aimerais savoir ce que vous pensez du principe Waterfield qui amplifie en quelque sorte la première décision. Le rapport McLeod dit:

La Cour d'appel britannique reconnaît que, par le passé, les tribunaux ont refusé de définir de façon précise les devoirs, responsabilités, pouvoirs et privilèges d'un policier.

Toutefois, la Cour d'appel a tenté de le faire dans l'affaire Waterfield. Elle a dit:

Dans la plupart des cas, il est probablement plus utile de se pencher sur ce que le policier faisait et plus particulièrement d'étudier si sa conduite était, à première vue, une intervention illégale par rapport à la liberté d'une personne ou à ses biens. Dans l'affirmative, il est alors pertinent de se demander si a) sa conduite tombe sous le coup de la portée générale de tout devoir imposé par une loi ou reconnue comme telle et si b) sa conduite, bien que conforme à la portée générale de son devoir, comporte un usage injustifié des pouvoirs associés à devoirs.

En d'autres mots, ils n'ont pas carte blanche. Comment réagissez-vous à cet énoncé de principe?

**M. Swan:** Vous me prenez au dépourvu parce que, comme le professeur Russell, je n'ai pas lu le rapport McLeod. Je n'ai pas pu le consulter. Si je me souviens bien de l'affaire en question, l'argument est fondé essentiellement sur un principe de droit que le tribunal considère comme absolu, à savoir que chacun a le droit de faire tout ce qui ne lui est pas interdit; il en conclut qu'il est justifié dans certains cas que les policiers fassent certaines choses. D'abord, j'ai toujours cru qu'il s'agissait d'un énoncé de libertés civiles et non pas un énoncé des pouvoirs de la police. Deuxièmement, j'estime qu'il peut y avoir des circonstances où je peux, en tant que citoyen ordi-



[Text]

would be improper for a policeman to do because they would involve the use of coercive powers of the state in addition to his own rights as a citizen.

I guess the point is that there may well be, on the basis of specific statutory authority, on the basis of the use of reasonably necessary steps to execute a specific statutory authority, or on the basis of the doctrine of necessity, occasions when peace officers may break the law. But, if I refer you, for example, to the justification section of the Criminal Code, we do not see there any kind of general grant of authority to peace officers to break the law. What we see there—and it differs quite dramatically from clause 21—is, first, that the police officer must be doing something which he is expressly authorized or required to do by the Criminal Code; secondly, the authority which is given to him under clause 21 is only to use such reasonable force as may be necessary to accomplish that which he is required to do. If that is enough for police officers enforcing the Criminal Code, why do we have such an open-ended authorization in clause 21?

**Senator Godfrey:** What I really want to find out is whether the Waterfield principle helped improve the matter.

**Mr. Swan:** It would go some distance. If you can see in advance that there will be circumstances where peace officers or security agents might be required to break some laws, and you can see that it is not sufficiently important to enforce those laws against the interests of security, then surely that should be provided for in advance. Secondly, if you want to authorize certain conduct which is unlawful, then it is not unreasonable to specify—

**Senator Godfrey:** You mean “prima facie”?

**Mr. Swan:** Yes, prima facie. Then it is not unreasonable to specify in advance what kinds of conduct might be permitted. The Criminal Code, for example, says the use of reasonable force. Finally, if you do want to go further than that—and I think I would have to see the case made out to go further than those two principles—then at the very least there should be a specific requirement that the prima facie breach of the law is directly related to the importance and the urgency of the function which is being carried out at that time.

**Senator Godfrey:** In Waterfield it does not involve an unjustifiable use of the powers. There is a cap in the Waterfield principle that it cannot be unjustifiable. Perhaps you can get that element into clause 21(1). Everyone talks about breaking the law, but what we are really talking about is whether there is one law for police officers that is different from that for an ordinary person.

**The Chairman:** I have now been furnished with the FBI guidelines. When I saw these, I did not understand them to be guidelines; I thought they comprised a committee report, because I could not imagine that any security service would be allowed to have terms this broad. I take it that you are not seriously saying that we should have a mandate like this one. It refers to any interference with the functioning of the Government of the United States, or the functioning of the govern-

[Traduction]

naire, faire certaines choses qui seraient à déconseiller pour un policier parce qu'elles supposent qu'il exerce certains des pouvoirs de contrainte de l'État en plus de ses droits en tant que citoyen.

Cela revient essentiellement à dire qu'il y a des cas où les agents de la paix peuvent enfreindre la loi en vertu d'une autorisation statutaire précise, lorsqu'ils doivent prendre des mesures raisonnablement nécessaires pour faire respecter une loi précise ou lorsque la nécessité les y oblige. Mais l'article sur la justification dans le Code criminel ne confère pas aux agents de police des pouvoirs généraux leur permettant d'enfreindre la loi. L'article prévoit plutôt—ce qui est très différent de l'article 21—que le policier ne peut qu'accomplir les actes qui sont expressément autorisés ou requis par le Code criminel; deuxièmement, le pouvoir que leur confère l'article 21 ne leur permet de faire usage de la force que de façon raisonnable pour accomplir leurs fonctions. Si cela suffit aux agents de police qui appliquent le code criminel, pourquoi l'article 21 du projet de loi est-il aussi vaste?

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais surtout savoir si le principe Waterfield améloire les choses?

**M. Swan:** Beaucoup, s'il si vous pouvez prévoir que les agents de police ou de la sécurité pourraient devoir dans certains cas enfreindre certaines lois, et si vous jugez qu'il vaut mieux encore enfreindre la loi pour des raisons de sécurité, alors cela doit sûrement être prévu dans la loi. Deuxièmement, si l'on veut autoriser certains actes illégaux, il est donc raisonnable de préciser...

**Le sénateur Godfrey:** Vous voulez dire des actes de prime abord illégaux?

**M. Swan:** Oui. Alors on doit raisonnablement préciser à l'avance les actes illégaux qui sont permis. Le Code criminel, par exemple, permet l'utilisation d'une force raisonnable. Si l'on veut aller plus loin—et il faudrait me prouver que ces deux principes ne suffisent pas—on devrait à tout le moins exiger que la perpétration d'actes à prime abord illégaux soit directement reliée à l'importance et à l'urgence des fonctions dont s'acquittent à ce moment les agents de police concernés.

**Le sénateur Godfrey:** Dans le cas Waterfield, le problème de l'utilisation injustifiée des pouvoirs ne se posait pas. Selon le principe Waterfield, ces pouvoirs ne peuvent pas être injustifiables. Peut-être devrait-on inclure cet élément au paragraphe 21(1). On parle souvent d'infractions, mais en réalité il s'agit de savoir s'il y a une loi pour les agents de police et une autre, pour les citoyens ordinaires.

**Le président:** J'ai maintenant les lignes directrices du FBI. Lorsque je les ai lues, je n'ai pas compris qu'il s'agissait de lignes directrices; j'ai cru que c'était une partie d'un rapport de Comité parce que je ne pensais pas qu'un service de sécurité pouvait avoir un mandat aussi large. J'espère que vous ne soutenez pas qu'il faut confier au Service de sécurité un mandat comparable à celui du FBI. Celui-ci a tous les pouvoirs voulus pour empêcher tout ce qui pourrait nuire au fonctionne-

[Text]

ment of a state or of interstate commerce. Given the judicial interpretation of interstate commerce, that is everything.

**Mr. Borovoy:** I would have to sit down and go through these guidelines with you. I am more familiar with some of the interpretations that have been given to them; and I must also tell you that there have been some changes in the last several months that were made in the guidelines originally promulgated by Attorney General Levi. I would remind you that they laid down guidelines restricting beyond what the statutes prohibit as the FBI's investigative authority. That was done at the executive level. The significant thing about the American experience, as I have indicated, is that the statutes have been so restrictive by comparison. That is why I used the example of the electronic bugging statute—and this does not go that far—and in the United States this has all been done for more than 11 years. All their bugging against domestic security threats has been done under the authority of a general criminal law enforcement statute, which requires probable cause to suspect a crime, or one of a discernible list of crimes. That, I suggest, is much tighter than the statutory mandate you are talking about in Bill C-157.

**The Chairman:** With regard to the use of electronic bugging.

**Mr. Borovoy:** Yes. If you are talking about mail opening against a domestic security threat, that is a criminal standard. If you are talking about surreptitious entry without electronic bugging against a domestic security threat, that is not permitted at all.

**The Chairman:** Would you repeat that?

**Mr. Borovoy:** If you are talking about surreptitious entry for the purpose of an intelligence probe unrelated to the planting of electronic bugging equipment, that is not permitted in the United States against domestic security threats. There is a power against foreign threats but not against domestic ones. So my point to you is this: I think that the statutory limits are much more important than the guidelines. I mentioned the guidelines because they represent a tightening of what was permitted previously. But I think that the key thing in the American experience is that the statutes have been more restrictive—indeed, so is the bugging statute against foreign threats—and narrower than the kind of power we are talking about in Bill C-157.

**The Chairman:** I take it that these guidelines are similar to the guidelines Mr. Finn was talking about; namely, a series of stages through which an investigation must go before you are allowed to use certain techniques at the highest level?

**Mr. Borovoy:** Under the Levi guidelines, as I recall them—and I don't have them in front of me—

**The Chairman:** Here they are.

**Mr. Borovoy:** I am sure that you don't want me to read them and talk to you simultaneously. I don't recall the Levi

[Traduction]

ment du gouvernement des États-Unis ou au fonctionnement du gouvernement d'un État ou qui pourrait nuire au commerce entre les États. Compte tenu de l'interprétation juridique qu'on donne au commerce entre États, tout est visé.

**M. Borovoy:** Il faudrait que j'étudie ces lignes directrices avec vous. Je suis plus au courant des interprétations qui leur sont données. Et je dois vous informer que certaines modifications ont été apportées au cours des derniers mois aux lignes directrices qu'avait d'abord promulguées le procureur général Levi. Il existe maintenant des lignes directrices qui limitent les pouvoirs d'enquête du FBI. Celles-ci ont été édictées au plus haut niveau. Ce qu'il importe de noter à propos de l'expérience américaine c'est que les lois sont très sévères et c'est pourquoi je vous ai donné l'exemple de la loi sur l'écoute électronique. Cette activité existe depuis onze ans. L'écoute électronique employée pour contrer les menaces à la sécurité intérieure a été permise en vertu d'une loi générale d'application du droit criminel qui exige seulement qu'il y ait une cause probable de soupçonner la perpétration d'un crime ou d'un quelconque méfait figurant sur une liste de crimes. Ces lignes directrices sont beaucoup plus restrictives que les dispositions du projet de loi C-157.

**Le président:** En ce qui touche l'usage de l'écoute électronique?

**M. Borovoy:** Oui. C'est en vertu du droit criminel qu'on peut ouvrir du courrier pour contrer une menace à la sécurité intérieure. Quant à l'entrée illégale sans écoute électronique, c'est tout à fait interdit.

**Le président:** Pourriez-vous répéter?

**M. Borovoy:** La loi aux États-Unis ne permet pas d'entrer chez quelqu'un simplement pour chercher à obtenir des renseignements sans avoir l'intention d'installer l'équipement nécessaire à l'écoute électronique. Cette activité n'est pas permise aux États-Unis pour contrer des menaces à la sécurité intérieure. Elle est permise pour contrer les menaces venant de l'étranger, mais non celles qui pourraient provenir de l'intérieur. J'estime donc que les limites fixées par la loi sont plus importantes que les lignes directrices. J'ai fait allusion à celles-ci parce qu'elles représentent un resserrement par rapport à ce qui était permis auparavant. Ce qu'il faut retenir de l'expérience américaine c'est que les dispositions des lois sont beaucoup plus restrictives—même lorsqu'il s'agit de l'écoute électronique pour contrer des menaces étrangères—que celles qui sont prévues dans le projet de loi C-157.

**Le président:** Je suppose qu'il s'agit des mêmes lignes directrices que celles dont parlait M. Finn. Il faut qu'une enquête passe par certaines étapes avant qu'on puisse avoir recours à certaines techniques au plus haut niveau.

**M. Borovoy:** Je ne me souviens pas très bien des lignes directrices Levi que je n'ai pas devant les yeux...

**Le président:** Les voici.

**M. Borovoy:** Je suis certain que vous ne voulez pas que je les lise et que je vous parle en même temps. Je ne me souviens pas



*[Text]*

guidelines with the clarity I would like to, but, as I recall some of the write-ups on the subsequent experience with them, the GAO in subsequently auditing the FBI's experience said that they did not conduct full investigations of Americans unless there were reasonable grounds to believe that the violence was in the foreseeable future. In other words, they were talking about something that was going to happen rather soon. The Levi guidelines have now been changed under the Reagan administration. I do not have all the material I would like to have because I haven't been able to follow all the changes, but, in any event, the statutory authority, which is what I am now primarily addressing, is much tighter than what we are talking about here.

**Senator Kelly:** You seem to get some satisfaction out of these full investigations not going ahead until the incident that the country is to be protected against is going to take place in the foreseeable future. What is the "foreseeable future" in your mind—a week, a year, two years? I understand that your whole thrust is to be sure that there are no unnecessary investigations so that no one who is totally innocent has a letter opened or a telephone tapped—which is an absolutely impossible task. To what extent are you prepared to go in risking finding yourself right up against the event before the investigation is started?

**Mr. Borovoy:** I don't think that is necessary, without my responding directly to what constitutes the foreseeable future, because that is their language and not the language I was suggesting. I cited it to give an indication of what the American experience had been. I would talk about reasonable grounds to suspect a serious security related breach of the law now. Remember, that could include conspiracy. I would like to see as a little bit more than just conspiracy, an additional tangible indication. For example, the United States statute, which deals with foreign security threats, talks about being involved in these activities on behalf of a foreign power. If, say, you are talking about terrorism, it would be in preparation for terrorism. The phrase "in preparation for" indicates that it is somewhat removed from the completed over act. But what you have operating there is both the conspiracy, which is unlawful, and some preparations. So you have some overt act toward implementing the conspiracy and the conspiracy itself. One should remember that I am saying this with respect to the most intrusive surveillance techniques. Obviously, with regard to some of the less intrusive techniques, you would not require under our approach—despite what Bill C-157 says—that tight a basis for surveillance.

**Senator Kelly:** What do you think of the level of threat that exists in this country. At the outset of your remarks you said that you don't object to the establishment of the agency and that you recognize that there is such a thing as international terrorism. Surely, you must also recognize—unless it is a product of spy magazines—that many very vocal organizations engaged in lawful dissent are regarded as opportunities or targets as a base from which to work for those who would come in and extend that kind of thing into something much more serious. At what point do you become concerned? In

*[Traduction]*

aussi clairement que je le voudrais des lignes directrices Levi, mais si je me fie aux commentaires qui ont été faits à leur sujet, la GAO qui s'est penché sur l'expérience du FBI a conclu qu'aucune enquête approfondie n'avait été effectuée sur des Américains à moins que le FBI n'ait eu de bonnes raisons de croire que des actes de violence seraient commis dans un avenir rapproché. Autrement dit, il était question d'actes qui seraient commis sous peu. Les lignes directrices Levi ont été modifiées par le gouvernement Reagan. Je ne dispose pas de tous les documents pertinents parce que je n'ai pas pu suivre tous les changements, mais il est certain que la loi est beaucoup plus sévère que celle que nous étudions actuellement.

**Le sénateur Kelly:** Vous semblez attacher beaucoup d'importance au fait que des enquêtes approfondies ne sont pas portées au sujet d'un événement à moins que celui-ci ne risque de se produire sous peu. Qu'entendez-vous par «avenir rapproché»; une semaine, un an, deux ans? Si j'ai bien compris, vous voulez vous assurer qu'aucune enquête inutile ne soit faite de façon à ne pas être obligé d'ouvrir le courrier ou d'intercepter les conversations téléphoniques d'une personne innocente, ce qui constitue une tâche tout à fait impossible. Ne craignez-vous pas d'être pris par surprise si vous attendez trop longtemps avant d'entreprendre une enquête?

**M. Borovoy:** Je crois que je peux vous répondre sans définir directement ce que veut dire avenir prévisible parce que c'est la terminologie qu'ils utilisent et non celle que je préconise. J'ai cité ce passage simplement pour vous donner une idée de l'expérience américaine. Je crois qu'il faut qu'il y ait des motifs raisonnables de croire qu'il y a une violation grave en ce moment, de la loi au plan de la sécurité. N'oubliez pas que cela peut inclure la conspiration. Je voudrais qu'il soit question dans la loi d'un peu plus que de la simple conspiration et qu'il y ait des indications additionnelles concrètes. Ainsi, la loi américaine qui porte sur les menaces à la sécurité provenant de l'étranger prévoit le cas où quelqu'un agit pour le compte d'une puissance étrangère. Prenons le cas d'actes commis en préparation d'un acte de terrorisme. Le terme «en préparation» indique que l'acte lui-même se situe dans l'avenir. Mais il est déjà question d'une conspiration qui est illégale et de certains préparatifs. Il y a donc perpétration de certains actes menant à la conspiration et la conspiration elle-même. Il faut bien se souvenir que je parle des techniques de surveillance par intrusion des plus avancées. Naturellement s'il s'agissait d'une intrusion moins directe, il n'y aurait pas lieu, dans notre façon de procéder, malgré ce que dit le projet de loi C-157, de prévoir des motifs aussi sérieux pour justifier la surveillance.

**Le sénateur Kelly:** A votre avis, dans quelle mesure la sécurité intérieure de ce pays est-elle menacée? Vous avez affirmé au début de votre déclaration que vous ne vous opposiez pas à la création du Service de sécurité et que vous reconnaissiez l'existence du terrorisme international. A moins qu'il s'agisse d'invention des revues sur l'espionnage, vous êtes sans doute conscient du fait qu'on considère que certaines organisations de dissidence très actives qui ne commettent pas d'actes illégaux sont susceptibles d'être infiltrées par des personnes qui voudraient les amener à poser des actes plus

[Text]

previous testimony we have heard somewhat facetiously the argument that, surely, you are not going to start an infiltration into a group which every Saturday morning throws apples or tomatoes at the Prime Minister. At the same time it becomes a habit, and for one who would like to throw a bomb sometime that becomes an opportunity to change the tomato into a bomb. At what point do you start being concerned about some of these things?

**Mr. Borovoy:** I think we have to make certain distinctions. Concern is one thing. We may have a concern a long time in advance. However, I suggest that the use of intrusive techniques to manifest that concern ought to arise only at the point where there are reasonable grounds to suspect a serious security related breach of the law is involved. Prior to that you may have a concern and at some point you may have a lesser standard—although I am not sure I could articulate one for you this instant—for a less intrusive investigation or less intrusive amount of surveillance when you are not dealing with anything quite that serious or that close to the event.

**The Chairman:** The guidelines for staging inquiries in fact provide very much for a situation along the lines of what you describe. They are not too dissimilar from the Levi guidelines, but it seems to me that what you are getting at is that, instead of being a security service concern at the full investigations state, it should become a criminal law investigation. It seems to me that this is really the difference between the existing system and the one that you are talking about. I am referring to the four stages of inquiry recorded in the McDonald Commission Report, where they refer to the four stages of a full investigation. The full investigation is on the basis of reasonable and probable cause but it is done by the security service rather than by the police.

**Mr. Borovoy:** But another important distinction is that the basis for it, the standard for permitting the investigation, is considerably tighter insofar as citizens and permanent residents are concerned in what we are advocating than in what McDonald suggested or in what is suggested in Bill C-157. In addition to those standards, what we are suggesting is much closer to the situation with respect to much, though, admittedly, not all, of the American experience.

**The Chairman:** You would not go so far as to move that investigation over to the police?

**Mr. Borovoy:** What we have said is that all of this should be done by an agency which has law enforcement powers. In other words, it should all be policed, although it is conceded that in a certain area of foreign threats there can be more latitude for an intelligence investigation. We say it should all be done within the context of an agency which has law enforcement functions as well. However, if you are talking about a completely, or primarily domestic threat then most of those should be handled as law enforcement matters. The investigation should be carried out primarily with a law enforcement, rather than an intelligence gathering, focus. For investigations of foreign threats there is a justification for a different focus.

[Traduction]

sérieux. À partir de quel moment cela vous préoccupe-t-il? Certains témoins que nous avons entendus jusqu'ici nous ont dit qu'ils espéraient qu'on n'allait pas infiltrer un groupe qui se réunit tous les samedis pour lancer des pommes ou des tomates au premier ministre. Or, l'habitude est facilement prise et quelqu'un peut avoir l'idée de remplacer ces tomates par une bombe. À partir de quel moment vous intéressez-vous à ces groupes?

**M. Borovoy:** Je crois qu'il convient d'établir certaines distinctions. On peut s'inquiéter longtemps à l'avance, mais je crois qu'on ne doit avoir recours à des techniques de surveillance par intrusion que lorsqu'on a des motifs raisonnables de croire qu'un groupe constitue une menace sérieuse pour la sécurité du pays. En ce qui touche les autres cas qui pourraient soulever des inquiétudes, j'admets que les règles puissent être moins rigides, même si je ne pourrais pas vous dire à ce moment quel cas exigerait une surveillance ou une enquête moins poussée parce qu'il s'agit d'une menace moins sérieuse ou plus éloignée.

**Le président:** Les lignes directrices portant sur la tenue des enquêtes prévoient des cas semblables à ceux que vous décrivez. Elles se rapprochent des lignes directrices Levi et je pense que ce que vous voulez dire est que les cas qui ne posent pas une menace immédiate à la sécurité de l'État mais qui soulèvent des inquiétudes devraient faire l'objet d'une enquête criminelle et non d'une enquête par le Service de sécurité. Il me semble que c'est la différence entre le système actuel et celui dont vous parlez. Je fais allusion aux quatre étapes de l'enquête qui ont été définies dans le rapport de la Commission McDonald. C'est le Service de sécurité et non la police qui procède à des enquêtes approfondies seulement lorsqu'il y a des motifs raisonnables et probables de croire à une menace à la sécurité.

**M. Borovoy:** Contrairement à la Commission MacDonald et au projet de loi C-157, nous recommandons toutefois des règles beaucoup plus strictes en ce qui concerne les motifs pouvant être invoqués pour justifier une enquête sur les citoyens et les résidents permanents. Ce que nous proposons se rapproche beaucoup plus de ce qui se passe aux États-Unis.

**Le président:** Vous n'iriez pas jusqu'à dire qu'il faut demander à la police de faire ces enquêtes?

**M. Borovoy:** Nous croyons simplement que ces enquêtes devraient être effectuées par un organisme qui possède des pouvoirs lui permettant d'appliquer la loi. Autrement dit, tous ces pouvoirs devraient être remis à la police même si l'on admet qu'il doit y avoir plus de latitude, lorsque les menaces viennent de l'étranger, à l'égard d'une enquête par un service de sécurité. Nous croyons que ces fonctions devraient être dévolues à une agence qui a les pouvoirs de faire appliquer la loi. Lorsqu'il est question d'une menace qui a trait essentiellement à la sécurité interne, l'enquête devrait être laissée à un organisme chargé d'appliquer la loi. Dans le cas des menaces venant de l'étranger, on pourrait procéder de façon différente.



[Text]

**Senator Lapointe:** You said that you did not like preventive philosophy. For example, if a minister of the country is kidnapped, how long after the kidnapping would you like us to act?

**Mr. Borovoy:** I hope I was more careful in choosing my words. I said "that amount of preventive scope that is contemplated by Bill C-157." At some point in my opening remarks I believe I said that this is not an argument for any and all preventive surveillance; it is an argument for that breadth of preventive surveillance. What I then said was that where you are talking about the most intrusive techniques there ought to be reasonable grounds to suspect a serious security related breach of the law. Since that is capable of including conspiracy then that gives you, I would suggest, ample latitude to prevent that mishap from occurring. Indeed, that is precisely what we have today in the Criminal Code of Canada. If you are talking about a group of domestic kidnappers, to use that expression, why do you need anything more than that?

**Senator Lapointe:** You seem to admire the United States model. Do you think we should follow that model?

**Mr. Borovoy:** I think that it ought to be followed for some purposes. I would not wish to give carte blanche to anyone, least of all the current administration there. However, suffice it to say that much of their experience, I think, can be truly helpful to us. I think it is important when we can see situations where the American statutes are so much narrower in the scope of investigation they permit than Canadian ones. It's very hard to justify the breadth of surveillance power which is being proposed here when the Americans face greater dangers in so many respects.

**Senator Lapointe:** When was the limit of 90 days imposed in the U.S.? In your brief you speak about an average of between 78 days and 290 days.

**Mr. Borovoy:** The 90 days contemplates renewals of the orders, as well, I would imagine. If the intelligence agent wishes to renew the surveillance then he must go back to the judge. The virtue in that is that there is another independent assessment of the balance between the value of the intelligence they are acquiring and the liberties of the citizen they are intruding upon.

**Senator Lapointe:** So after the limit of 90 days it can be renewed?

**Mr. Borovoy:** Yes, it is renewable. Of course, after a person's life has been taken it is hard to contemplate what renewals you would have thereafter.

**Senator Lapointe:** You seem to doubt the ability of a court to judge what is reasonable and what is not.

**Mr. Borovoy:** No.

**Senator Lapointe:** You said, "how can they know what is reasonable or not if they do not have all the details." You said you doubted the court would be able to determine—

[Traduction]

**Le sénateur Lapointe:** Vous nous avez dit que vous n'aimiez pas les mesures préventives. Si un ministre était enlevé, combien de temps faudrait-il attendre avant d'agir?

**M. Borovoy:** J'espère que j'ai été assez prudent en choisissant mes mots. Je crois avoir dit que je n'aimais pas les mesures préventives de portée aussi générale que celles prévues dans le projet de loi C-157. Je crois que j'ai dit dans ma déclaration que je ne m'opposais pas à toute surveillance préventive, mais bien à une surveillance préventive aussi vaste. J'ai dit que quand il est question d'utiliser des techniques poussées de surveillance par intrusion, on devrait avoir des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la loi mettant en cause la sécurité de l'État a été commise. Comme cela peut inclure la conspiration, je crois qu'on a toute la latitude voulue pour traiter les cas de ce genre qui peuvent se produire. En fait, c'est précisément ce que prévoit aujourd'hui le Code criminel. S'il n'est question que d'un enlèvement à l'intérieur du pays, pourquoi a-t-on besoin de pouvoirs plus étendus?

**Le sénateur Lapointe:** Vous semblez admirer beaucoup le modèle des États-Unis. Croyez-vous que nous devrions suivre ce modèle?

**M. Borovoy:** Je crois que nous devrions le suivre à certains égards. Je ne voudrais pas donner carte blanche à quiconque dans ce domaine et encore moins au gouvernement actuel des États-Unis. Qu'il suffise de dire que nous pouvons profiter énormément de leur expérience dans ce domaine. Je crois qu'il est très intéressant de noter que dans ce cas les lois américaines permettent des enquêtes beaucoup moins vastes que celles qui sont prévues au Canada. Comment peut-on justifier d'accorder à un service des pouvoirs aussi étendus lorsque ce n'est pas le cas aux États-Unis qui font pourtant face à des dangers beaucoup plus grands.

**Le sénateur Lapointe:** Quand a-t-on imposé la limite de 90 jours aux États-Unis? Vous parlez dans votre mémoire d'une moyenne de 78 à 290 jours.

**M. Borovoy:** Je suppose que cette moyenne de 90 jours s'applique également au renouvellement des mandats. Si l'agent de sécurité désire qu'on renouvelle son mandat de surveillance, il doit présenter une nouvelle demande à un juge. C'est donc une façon indépendante d'établir si l'enquête et la suppression des libertés d'un citoyen sont justifiées.

**Le sénateur Lapointe:** Le mandat peut donc être renouvelé après 90 jours?

**M. Borovoy:** Oui, c'est renouvelable. Il est évident que lorsqu'il y a une perte de vie, on peut difficilement prévoir le genre de renouvellement qui interviendra par la suite.

**Le sénateur Lapointe:** Vous semblez douter qu'un tribunal puisse juger de ce qui est raisonnable et de ce qui ne l'est pas...

**M. Borovoy:** Non.

**Le sénateur Lapointe:** Vous vous êtes demandé toutefois comment le tribunal pourrait déterminer ce qui est raisonnable

[Text]

**Mr. Swan:** Senator, I think you may be referring to our observation that in the absence of any specific criteria set out in the statute for the granting of a warrant, for example, such as were proposed by the McDonald Commission, it becomes much more difficult for a judge to make the kind of determination which must be made under section 22. We certainly were not suggesting that judges properly armed with criteria—

**Senator Lapointe:** How can they know what is reasonable or not?

**Senator Godfrey:** The department said that it would put regulations out and that they should be right in the act.

**Mr. Swan:** Yes. We heard you say that this afternoon, senator. We agree with you entirely, it should be in the act.

**Senator Lapointe:** If I understood you correctly you said that the Inspector Gen would be a staff member of the review committee?

**Mr. Borovoy:** Yes.

**Senator Lapointe:** Could you comment on that?

**Mr. Borovoy:** The problem at the moment is that the Inspector Gen is really a staff member of the Solicitor General's department and therefore subject to the interests of that department, or at least subject to that perception of the interests of the department. On that basis it seemed to us that since this is really supposed to be an auditing function, the public would have much more confidence in it if it did not operate subject to the Solicitor General's control but rather subject to the control of a review committee.

**Senator Lapointe:** Should the director report to the Inspector Gen just the same or should the director report to the review committee? That would be a change from what is in the bill right now.

**Mr. Swan:** I do not understand that the director is supposed to report to the Inspector Gen now except that he is obliged to give him certain amounts of information. As I understand it the director general is to report through the Deputy Solicitor General to the Solicitor Gen. The Inspector Gen appears to be there as a kind of internal auditor. Our proposal would be that the internal auditor ought to report to the audit committee rather than to the superior of the people who are being audited.

**Senator Lapointe:** So, should he have two roles?

**Mr. Swan:** No, just one, but with a different boss. It would be the same role that is proposed now in the statute but there would be a different reporting chain, rather than going through the Deputy Solicitor General as is now the case.

**Senator Lapointe:** How could the review committee possibly criticize the Inspector Gen if he is a member of the review committee?

[Traduction]

et ce qui ne l'est pas quand il ne connaît pas tous les faits. Vous avez dit que vous doutiez qu'il puisse le faire.

**M. Swan:** Je crois, sénateur, que vous faites allusion à l'observation que nous avons faite selon laquelle en l'absence de règles précises régissant la délivrance de mandats comme celles qui ont été proposées par la Commission MacDonald, il est beaucoup plus difficile pour un juge d'établir s'il y a de bonnes raisons d'accorder un mandat aux termes de l'article 22. Nous ne prétendions pas que des juges ne pourraient pas appliquer des lignes directrices si celles-ci étaient claires.

**Le sénateur Lapointe:** Comment sauront-ils ce qui est raisonnable et ce qui ne l'est pas?

**Le sénateur Godfrey:** Le ministère a dit qu'il établirait des règlements qui seraient inclus dans la loi.

**M. Swan:** Oui. Nous vous avons entendu le dire cet après-midi et nous croyons également que ces règlements devraient faire partie de la loi.

**Le sénateur Lapointe:** Si je ne m'abuse, vous avez dit que l'inspecteur général ferait partie du Comité de surveillance?

**M. Borovoy:** Oui.

**Le sénateur Lapointe:** Pourriez-vous nous dire quelques mots à ce sujet?

**M. Borovoy:** Le problème qui se pose à ce sujet découle de ce que l'inspecteur général fait partie du ministère du Solliciteur général et doit donc tenir compte de l'intérêt de ce ministère ou du moins en être conscient. Comme il s'agit d'une fonction de surveillance, nous croyons que sa crédibilité publique serait beaucoup plus grande si l'inspecteur général relevait directement du Comité de surveillance au lieu du Solliciteur général.

**Le sénateur Lapointe:** Le directeur devrait-il quand même relever de l'inspecteur général ou du Comité de surveillance? Ce n'est pas ce que prévoit le projet de loi.

**M. Swan:** Je ne pense pas qu'il est prévu que le directeur relève de l'inspecteur général à qui il doit cependant fournir certains renseignements. Je pense que le directeur général relève du solliciteur général par l'entremise du solliciteur général adjoint. L'inspecteur général semble jouer le rôle d'un vérificateur interne. Nous estimons que le vérificateur interne devrait relever du Comité de vérification plutôt que de relever du supérieur des personnes dont il doit vérifier la conduite.

**Le sénateur Lapointe:** Devrait-il donc avoir deux rôles?

**M. Swan:** Non, un seul, mais dépendre d'un autre patron. Son rôle serait le même que celui qui est prévu dans le projet de loi, mais la filière hiérarchique devrait être modifiée de manière à ce qu'il ne dépende pas du solliciteur général adjoint.

**Le sénateur Lapointe:** Comment le Comité de surveillance pourrait-il critiquer les actes de l'inspecteur général si celui-ci en est membre?



[Text]

**Mr. Swan:** May we go back one step, senator, since I am not sure that we would want the Inspector Gen to be criticized. We see the Inspector Gen's role as an auditor of the way in which the system works. The line manager of the service is the director and the Inspector Gen would supply an auditing function. It simply seems inappropriate to us to continue that accountancy argument; it seems inappropriate to us for him to be an internal auditor. It would seem better for him to be an external auditor and to report to the audit committee, that is to say the review committee, rather than to report to the next person up in the line organization of the ministry.

**Senator Godfrey:** He must report to the review committee. Section 29(3) reads:

As soon as practicable after receiving a report referred to in subsection (1) and a certificate of the Inspector Gen referred to in subsection (2), the Minister shall transmit the report and certificate to the Review Committee.

There is no way, then, in which the minister can intercept the report of the Inspector Gen. It goes to the review committee.

**Mr. Swan:** He works for the Solicitor General; not for the review committee.

**Senator Godfrey:** Yes, but he is semi-independent and whatever he reports goes on to the review committee, so I really think you are nit-picking.

**The Chairman:** The review committee, I imagine, would have its own secretary and that secretary, presumably, would have the power to act for the review committee, vis-à-vis the department. What we might lose is the internal audit insofar as the minister's own awareness of what is going on is concerned. In other words, are we better to have one officer rather than the two that are now contemplated?

**Mr. Swan:** I suppose it is a difficult concept to discuss in the abstract and may be the sort of thing that ought to be discussed when the bill comes up for renewal after the five-year term which I am certain this committee will recommend it be limited to. The idea we are trying to get across, however, is that given that the Director Gen is, right now, directly responsible to the Deputy Minister, then the importance of having an auditor is lessened because of the direct-line responsibility; whereas, from the point of view of the review committee which has to operate entirely outside the ministerial line structure, they are left having to rely upon the Deputy Minister's auditor to provide them with at least the initial grist for their report. That is what we see to be the weakness.

**Senator Olson:** I am a little concerned about the section in the summary to the brief which begins with the allegation that there is far too much intrusive snooping power and that the flaw in the bill is the scope of this preventive philosophy. Then you go on to object to such terms in the bill as "activities directed toward", "ultimate" intentions, "detrimental" interests and so on. As I understood you, you are advocating that there be some statutory limit provided in this statute for certain procedures respecting surveillance, and particularly what you have described as "intrusive surveillance power." I

[Traduction]

**M. Swan:** Pourrions-nous revenir en arrière, sénateur, puisque je ne suis pas certain que nous voulions qu'on critique l'inspecteur général. Le rôle de celui-ci devrait être, à notre avis, de surveiller le fonctionnement du système. Le responsable du service est le directeur, l'inspecteur général remplirait alors le rôle de vérificateur. Il semble inapproprié de poursuivre cet argument sur l'imputabilité et nous ne croyons pas que l'inspecteur général devrait être un simple vérificateur interne. Il vaudrait mieux qu'il soit un vérificateur externe et qu'il relève du comité de vérification, c'est-à-dire du comité de surveillance, et non d'un supérieur hiérarchique au sein du ministère.

**Le sénateur Godfrey:** Il relève du comité de surveillance. Le paragraphe 29(3) le dit en ces termes:

Le ministre transmet au comité de surveillance le rapport du directeur et le certificat de l'inspecteur général dans les plus brefs délais possible après leur réception.

Il est donc impossible au ministre d'intercepter le rapport de l'inspecteur général, qui va directement au comité de surveillance.

**M. Swan:** Il relève du solliciteur général et non du comité de surveillance..

**Le sénateur Godfrey:** Oui, mais il est semi-indépendant et son rapport est soumis au comité de surveillance. Je crois que vous êtes un peu trop pointilleux.

**Le président:** Le secrétaire du comité de surveillance aura sans doute la tâche de représenter ce Comité auprès du ministère. Là où un problème peut se poser est au niveau de la vérification interne et de l'information transmise au ministre. Autrement dit, vaut-il mieux qu'il y ait un seul fonctionnaire plutôt que deux comme c'est prévu maintenant?

**M. Swan:** Il est un peu difficile de discuter de cette question dans l'abstrait et il conviendrait peut-être de l'étudier à fond lorsque viendra le temps de reconduire la loi après sa période d'application initiale de cinq ans, car nous sommes certains que le comité recommandera de s'en tenir à cette période. Tout ce que nous voulons dire c'est que le directeur général relevant directement du sous-ministre, il devient alors moins essentiel qu'un vérificateur soit nommé en raison de la filière hiérarchique directe. Le comité de surveillance qui est tout à fait en dehors de cette filière ministérielle doit compter sur le vérificateur du sous-ministre pour obtenir l'essentiel au moins du rapport. C'est une lacune à nos yeux.

**Le sénateur Olson:** Je me pose certaines questions au sujet de la partie du résumé du mémoire où vous alléguiez que le droit d'intrusion est beaucoup trop poussé et où vous vous opposez aux principes qui sous-tendent ces mesures de prévention. Vous formulez ensuite des réserves au sujet de termes comme «activités visant à», intentions «ultimes» intérêts «préjudiciables» et ainsi de suite. Si je ne m'abuse, vous voudriez que la loi fixe certaines limites au pouvoir de surveillance et particulièrement ce que vous appelez le «pouvoir de surveillance avec intrusion». Puisque vous avez semblé croire le

**[Text]**

wonder, since you seem to believe the chairman when he quoted from the McDonald Report on the various stages that we go through for an investigation, are we going to have just as much difficulty defining in the statutes what is the degree of intrusive acceptability and beyond which we have to have another definition which provides for those as well? If so, can you give us some view on where the line ends? You have described such things as electronic bugging, surreptitious searches, mail openings and so on. However, you seem to accept that the agency could gather some intelligence but should not have what you have described as "intrusive snooping power". You feel that there should be some statutory provision to describe and define that. I am wondering where you draw the line, and can we define it?

**Mr. Borovoy:** For those purposes, senator, we were using the techniques which the bill already provides for getting a warrant. In section 22, these are the techniques we are talking about, electronic bugging, mail opening, surreptitious entry and invasion of or access to confidential records. That is what is contemplated by section 22 when it says this is what you need a warrant for. What we are saying is, "All right, for those activities, which are the most intrusive, the standards ought to be tightened in the way we recommend, namely reasonable grounds to suspect a serious security related breach of the law."

We recognize also that less intrusive techniques are used for various kinds of investigation. We suggest that there be standards for those as well, although we have not yet addressed ourselves to that because the bill did not either, and we are suggesting that a properly constituted bill would address those events as well.

**Senator Olson:** I understood you to indicate on domestic security matters—whatever they may be—that you wanted a statutory limit unless there was some identifiable basis of law-breaking or a violation of the criminal code or whatever, that that kind of surveillance would not be acceptable; that only in the severely intrusive categories of surveillance you would want that standard applied.

**Mr. Borovoy:** I am not sure if I properly understood your question, senator. If my answer reveals that I have not, please correct me.

What I am saying is that, if the service wishes to use any of those intrusive techniques—to be specific, electronic bugging, mail opening, the ones in section 22—for those purposes, the standard ought not to be what sections 2 and 18 say but rather, reasonable grounds to suspect a serious security-related breach of the law of the kind which we have indicated, sabotage et cetera. That is what ought to be involved.

For the use of less intrusive techniques, the standard need not be as high.

**Senator Olson:** It need not be based on a criminal standard.

**[Traduction]**

président lorsqu'il a cité les diverses étapes que doit parcourir une enquête comme en fait état le rapport MacDonald, je me demande si nous aurons autant de mal à définir dans la loi les limites au-delà desquelles une surveillance avec intrusion devient inacceptable et trouver une définition appropriée à de tels cas? Si oui, pourriez-vous nous dire où il faut s'arrêter? Vous avez parlé d'écoute électronique, de fouilles subreptices et d'ouverture du courrier. Vous semblez convenir que le Service devrait pouvoir recueillir des renseignements sans pour autant jouir de ce que vous appelez un «pouvoir d'enquête avec intrusion». Vous estimez qu'il faudrait définir ces cas dans la loi. Pourriez-vous nous dire quels sont les cas limites?

**M. Borovoy:** Nous préconisons, sénateur, de suivre la procédure prévue dans le projet de loi pour obtenir un mandat. Nous faisons allusion aux cas dont il est question à l'article 22 comme l'écoute électronique, l'ouverture du courrier, l'entrée subreptice dans un lieu et l'accès à des dossiers confidentiels. Voilà les cas pour lesquels on exige un mandat aux termes de l'article 22. A notre avis, il convient d'établir des règles très strictes en ce qui concerne l'accomplissement d'actes qui constituent une surveillance très étroite et nous estimons qu'il conviendrait de prouver que la violation d'une loi constitue une menace grave à la sécurité.

Nous savons que certaines techniques de surveillance moins directe sont utilisées dans divers types d'enquête. Nous recommandons d'établir des lignes directrices à ce sujet également même si nous n'avons pas étudié à fond cette question, étant donné que le projet de loi n'en fait pas mention alors qu'il le devrait.

**Le sénateur Olson:** Si je vous ai bien compris, vous voudriez que pour les questions touchant la sécurité intérieure le projet de loi établisse qu'aucune surveillance ne sera permise s'il n'est pas vraiment question de violation de la loi ou du Code criminel. Vous voudriez que des normes soient appliquées seulement pour les cas de surveillance avec intrusion.

**M. Borovoy:** Je n'ai pas très bien saisi votre question, sénateur. Si ma réponse l'indique, veuillez me corriger.

Ce que je veux dire c'est que si le service désire utiliser des techniques de surveillance avec intrusion, c'est à dire l'écoute électronique, l'ouverture du courrier et celles dont il est question à l'article 22, les motifs invoqués aux articles 2 et 18 ne devraient pas suffire et il serait nécessaire que des motifs raisonnables permettent de croire qu'une violation de la loi constitue une menace grave à la sécurité comme dans le cas de sabotage ou autre.

Il ne serait pas nécessaire que ces normes soient aussi strictes pour les méthodes de surveillance sans intrusion aussi flagrante.

**Le sénateur Olson:** Il ne serait pas nécessaire d'appliquer une norme criminelle.



[Text]

**Mr. Borovoy:** On a criminal standard, that's right, and for use even against foreign visitors where you want to use the more intrusive standards, it also need not be as high. This is only for citizens and permanent residents.

**Senator Lapointe:** Mr. Borovoy, in your third recommendation, you say that:

... even in the case of such foreign-directed operations, the security service should be required, presumptively at least, to return anything that was removed.

For example, if there were some blackmailing letters supposedly addressed to very important people, would they have to replace them where they found them?

**Mr. Borovoy:** That is the function of the qualifier "presumptively at least". Prima facie, they should be required to return them. This expression contemplates a procedure whereby they might be able to go before a judge and obtain permission either to delay or deny that return. What we are saying is they simply should not be able to use their own discretion with other people's property. Here we may be talking about innocent people and about material that belongs to those innocent people, so what we are suggesting is that there ought to be a little more independent scrutiny of any power they wish to exercise to keep other people's property against their will and without their knowledge.

**The Chairman:** Senator Kelly, do you have anything?

**Senator Kelly:** Senator Nurgitz answered my question before I asked it.

**Mr. Borovoy:** We could invite him to be a member of our delegation, then.

**Senator Kelly:** You certainly could.

**Senator Nurgitz:** That is what is troubling him.

**The Chairman:** This has all been very helpful, Mr. Borovoy, in that I now see quite clearly what you are talking about with regard to judicial control.

Is there any other point that you wish to emphasize? As you know, we have all read your brief and we have spent a lot of our time on the warrants.

Indeed, you have heard Professor Russell and others who have raised many of the points you have raised. I must say that your brief argues them in more detail than the others. Is there any point on which you feel strongly to which you would like to direct the committee's attention?

You have covered the waterfront in your brief, but I am wondering if there is anything we have missed by occupying so much time on the warrants.

**Mr. Borovoy:** Can we call this the "basket clause" opportunity?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Borovoy:** There is one area, and it flows out of our perusal of previous testimony, particularly the testimony of the Solicitor General, but may also flow out of the testimony given by others. Incidentally, I thank you for sending to us copies of the proceedings.

[Traduction]

**M. Borovoy:** C'est ça et il serait nécessaire que ces normes soient aussi strictes à l'égard des visiteurs étrangers. Nous voulons protéger les citoyens et les résidents permanents.

**Le sénateur Lapointe:** Monsieur Borovoy, votre troisième recommandation se lit comme suit:

... et même dans le cas des opérations dirigées de l'étranger, le service de sécurité devrait être tenu, au moins présomptivement, de retourner tout ce qu'il aura enlevé.

Si le service interceptait des lettres de chantage adressées à de hautes personnalités faudrait-il qu'il les remplace là où il les aurait trouvées?

**M. Borovoy:** Voilà pourquoi nous disons «au moins présomptivement». De prime abord, il devrait être tenu de les retourner. Nous avons prévu les cas où il serait possible de demander à un juge la permission d'attendre quelque temps avant de retourner les objets enlevés ou de ne pas les retourner du tout. Nous ne voulons tout simplement pas que le Service abuse de ses pouvoirs pour priver des citoyens de leurs biens. Il peut s'agir de personnes innocentes et nous voudrions simplement que quelqu'un d'autre soit tenu d'approuver toute décision de conserver les biens appartenant à des personnes qui ne sont pas conscientes d'en être privées.

**Le président:** Avez-vous une question à poser, sénateur Kelly?

**Le sénateur Kelly:** Le sénateur Nurgitz a répondu à ma question avant que je ne la pose.

**M. Borovoy:** Nous pourrions lui demander de faire partie de notre délégation, dans ce cas.

**Le sénateur Kelly:** En effet.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est ce qui le préoccupe.

**Le président:** Tout cela a été très utile, monsieur Borovoy, et je comprends maintenant très clairement ce que vous entendez par contrôle judiciaire.

Avez-vous quelque chose d'autre à ajouter? Comme vous le savez, nous avons tous lu votre mémoire et avons consacré beaucoup de temps à la question des mandats.

M. Russell et d'autres témoins ont abordé bon nombre des mêmes points que vous. Je dois dire que votre mémoire est plus détaillée que les autres. Aimerez-vous attirer l'attention du Comité sur un point en particulier?

Vous avez couvert les points essentiels dans votre mémoire, mais je me demande si nous n'avons pas laissé passer quelque chose d'important en nous attardant autant sur les mandats.

**M. Borovoy:** Est-ce que nous pouvons aborder n'importe quel point?

**Le président:** Oui.

**M. Borovoy:** Il y aurait peut-être un point sur lequel j'aimerais attirer votre attention et qui ressort des témoignages que vous avez déjà entendus et en particulier de celui du solliciteur général. Je vous remercie en passant de nous avoir fait parvenir le compte rendu de vos délibérations.

*[Text]*

I noticed that there was a great deal of attention given to clause 14(3) as being a possible override or ultimate protection to lawful dissent. We are concerned that that clause may be capable of different interpretation from the one the Solicitor General gave it and, if I understood his testimony correctly—and I may not have—I think that he himself overrode his own override, and perhaps I can explain that to you this way: First of all, clause 14(3) does not seek to protect all and any lawful dissent. It says that investigations may not be authorized “solely” on that basis.

The problem one could then face is an activity that is, at one and the same time, an exercise of lawful dissent and a threat to the security of Canada, according to those definitions. If it is both, then is the argument that it is no longer solely an exercise in lawful dissent applicable?

Let me give you one example that occurred to us. That clause talks about targeting “activity in support of an act of violence to achieve a political objective in a foreign country.” We query whether a person who speaks sympathetically of the Israeli invasion of Lebanon would be involved in an activity in support of an act of violence to achieve a political objective in a foreign country.

The Solicitor General, in that case, may come along and say: “Well, but that is also lawful advocacy, protest and dissent, therefore, it is protected,” to which we say: “But it is not solely lawful advocacy, protest or dissent; it might also be an activity in support of an act of violence in another country and, therefore, targetable.”

From that standpoint, it may be that it is not the override that people have said it is. In fact, it is strongly arguable that it is not an override.

I gave an example earlier of sending money to the Afghan rebels. That could arguably be an activity in support of violence in a foreign country. Can that at all be described as lawful advocacy, protest or dissent? It is not clear that sending money or medicine would fall into that category, so that becomes arguable as well.

What exacerbated this even further was the Solicitor General's testimony. When he was first asked whether, if a Euro-Communist was running to try to promote the Soviet system in Canada, playing by the democratic rules, that would be covered by clause 14(3), I thought I understood him to say that that would be covered, and that that person could not be targeted simply because he was doing that.

He then went on to talk about the Nazis, and when he did so—and I think he may be wrong historically, although it does not matter for these purposes—he said that they came to power legally and were not involved in violence on the road to power; that it was their objective and not their method that made them targetable.

Apart from the fact that the Solicitor General may be making an unfortunate distinction between right wing and left wing threats—totalitarian threats, and it is rather odd that a

*[Traduction]*

J'ai constaté qu'on considère que le paragraphe 14(3) protège le droit du particulier à exprimer légitimement son désaccord. Nous craignons qu'on donne une autre interprétation de ce paragraphe que celui qu'a donné le solliciteur général car si j'ai bien compris son témoignage, ce qui n'est peut-être pas le cas, il a lui-même exprimé certaines réserves. Le paragraphe 14(3) ne vise pas en effet à protéger tous ceux qui participent à des activités légitimes de manifestation d'un désaccord. Il stipule en effet que le service ne peut enquêter sur une personne pour ce seul motif.

Le problème qui risque de se poser est qu'une manifestation d'un désaccord puisse être considérée comme légitime tout en constituant une menace pour la sécurité du Canada. Si c'est le cas, peut-on considérer qu'il ne s'agit pas uniquement d'une manifestation légitime d'un désaccord?

Permettez-moi de vous donner un exemple. Il est question dans un article «d'activités qui visent à favoriser l'usage de la violence... dans le but d'atteindre un objectif politique... dans un État étranger.» Nous nous demandons si une personne qui appuie l'invasion par Israël du Liban participerait à une activité favorisant un acte de violence dans le but d'atteindre un objectif dans un État étranger.

Le solliciteur général pourrait dire que comme il s'agit d'une activité légitime de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, elle est protégée par la loi. Nous sommes d'avis, par contre, qu'il n'est pas question uniquement de ce genre d'activité. Il se pourrait qu'il s'agisse d'activités favorisant un acte de violence dans un autre pays et donc sur lesquelles le Service pourrait faire enquête.

Dans cette mesure, l'article ne constitue donc pas la protection qu'on aimerait nous faire croire.

J'ai donné plus tôt en exemple le cas de quelqu'un qui enverrait de l'argent aux rebelles afghans. On pourrait soutenir qu'il s'agit d'une activité favorisant un acte de violence dans un pays étranger. Peut-on dire qu'il s'agit d'activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord? Je ne sais pas si l'envoi d'argent ou de médicaments entrerait dans cette catégorie et seraient donc des activités protégées par la loi.

Ce qui n'a pas éclairci les choses est la réponse que le solliciteur général a donnée à une question qu'on lui posait au sujet de savoir si un euro-communiste qui essayait de se faire élire démocratiquement dans le but de proposer le système soviétique au Canada serait protégé par le paragraphe 14(3). Je crois qu'il a répondu que oui et qu'on ne pourrait faire enquête sur cette personne simplement pour cette raison.

Il a ensuite parlé des nazis et je crois qu'il a fait une erreur en rappelant les faits historiques, mais cela n'a pas d'importance. Il a dit qu'ils avaient pris le pouvoir légalement sans commettre d'actes de violence et que c'est leur objectif et non leur méthode qui aurait pu justifier la tenue d'enquêtes à leur sujet.

Outre le fait que le solliciteur général établit peut-être une distinction malheureuse entre les menaces provenant de la gauche et celles provenant de la droite, les menaces totalitari-



[Text]

civil libertarian is lecturing the Solicitor General about that, but be that as it may—we have to then make up our minds as to whether it is the method they use on the road to power that makes them targetable or whether it is the objective they have once they acquire power, that makes them targetable.

He seemed to ride both horses. It may be that I did not adequately understand his testimony, and I do not mean that to be a polemic against him, although I suppose that is not prohibited either. I suggest this to you only to make the point that, when he was pressed, even he apparently did not regard clause 14(3) as an override. As much as he may have said it was an override, when he was faced with a concrete example, he did not treat it as an override.

Although that is not the last word on statutory interpretation, nevertheless since he is the Solicitor General and may be in charge of these matters, that does create some nervousness about it. That is why we make the point that clause 14(3) may well not be an override and it behooves us, therefore, to clarify and tighten the definition of what might be targetable rather than trying to seek consolation from the existence of an alleged override.

**Senator Godfrey:** I entered into the discussion at that point, and I still think that as far as the Nazis are concerned, from reading what they advocated, it was clear that when power had changed by a legal and democratic method, they would retain that power by acts of violence. That, in itself, might make it arguable.

**Mr. Borovoy:** Except, senator, the argument you may get in response is: "We will play by your rules until we acquire power by your rules, then we will use your rules to abolish your rules." The question then is: Is such a philosophy targetable?

**Senator Godfrey:** Except that the Nazis did not use the rules. On the Night of the Long Knives they went out and killed 60 people.

**Mr. Borovoy:** As a matter of fact, that is why I said to you initially that I think the Solicitor General may be wrong historically about the Nazis. I do not think they did confine themselves to the democratic rules on the road to power. I used that simply as an example of what he believes the words of the bill to mean.

**Senator Godfrey:** I have written in the word "primarily" instead of "solely." Would that help?

**Mr. Borovoy:** That would make it less risky than it is, but I would suggest that it is not adequate, because the problem is still going to be how far certain activities are targetable. The word "primarily" is certainly better than "solely".

But you then may have some very interesting questions to ask if it is attempted to be tightened only in that manner.

**The Chairman:** Professor Swan, Mr. Borovoy, I think we all sleep more soundly at night knowing that you and the Canadian Civil Liberties Association are there.

I believe I speak on behalf of all senators when I say that we will take very seriously the effort you have put into your brief and are very grateful for your attendance.

[Traduction]

res, et c'est plutôt bizarre qu'un défenseur des libertés civiles fasse la mormale au solliciteur général à ce sujet, mais je crois qu'il faut décider si c'est la méthode qu'ils utilisent pour prendre le pouvoir ou si c'est l'objectif qu'ils poursuivent qui les rend susceptibles de faire l'objet d'une enquête.

Il semble vouloir ménager la chèvre et le chou. J'ai peut-être mal compris son témoignage et je ne désire pas le mettre en cause, même si cela n'est sans doute pas interdit. Je veux simplement vous faire remarquer que même s'il a dit que le paragraphe 14(3) constituait une protection, il s'est dédit lui-même lorsqu'on lui a donné un exemple concret.

Même si ce n'est pas l'interprétation finale qu'on donnera peut-être à ce paragraphe, on ne peut que s'inquiéter puisque celle-ci nous vient du solliciteur général qui peut être chargé de ces questions. C'est pourquoi nous ne croyons pas que le paragraphe 14(3) constitue une protection adéquate et c'est ce qui nous pousse à demander qu'on clarifie la définition de ce qui peut faire l'objet d'une enquête.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai pris part à la discussion à ce moment et je continue de penser, en ce qui touche les nazis, qu'il ressortait clairement de leurs écrits qu'ils avaient l'intention de conserver par la violence le pouvoir qu'ils avaient obtenu légalement et démocratiquement. Voilà pourquoi cette méthode est discutable.

**M. Borovoy:** Un groupe pourrait cependant décider de prendre le pouvoir démocratiquement et ensuite d'abolir la démocratie tout aussi démocratiquement. Faut-il faire enquête dans ce cas?

**Le sénateur Godfrey:** Les nazis n'ont pas respecté les règles. Le soir des longs couteaux, ils ont tué 60 personnes.

**M. Borovoy:** Voilà pourquoi je vous dis que je pense que le solliciteur général s'est trompé au sujet des nazis. Je ne pense pas qu'ils aient respecté les règles démocratiques sur la route vers le pouvoir. J'ai donné cet exemple simplement pour vous montrer ce qu'il croit que le libellé du projet de loi signifie.

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce que cela serait mieux si nous utilisions les termes pour le «motif principal» au lieu du «seul motif»?

**M. Borovoy:** Cela améliorerait les choses, mais je crois que cela ne suffirait pas parce que le problème continuerait de se poser. L'utilisation du mot «principal» est certainement meilleur que le mot «seul».

Vous aurez sans doute des questions intéressantes à poser si c'est tout ce qu'on propose pour resserrer les règles.

**Le président:** Messieurs Swan et Borovoy, je crois que nous dormons tous mieux en sachant que l'Association canadienne des libertés civiles existe.

Je vous remercie au nom de tous les sénateurs d'avoir comparu devant nous et nous vous savons gré de l'excellent rapport que vous nous avez soumis.

[Text]

**Mr. Borovoy:** If I may say, Mr. Chairman, you are distinguishing between the sleep you will have at night and whatever you may have had during the past little while.

**The Chairman:** No, I think your association in particular has played a very important role in our country and we are all grateful for this.

On behalf of the committee, I should like to thank you for coming.

Before we adjourn, could we have a motion to append the full brief?

**Senator Nurgitz:** I so move.

**The Chairman:** Is it agreed, honourable senators?

**Hon. Senators:** Agreed.

(For text of brief see appendix)

The committee adjourned until 7.30 p.m.

The committee resumed at 7.30 p.m.

**The Chairman:** Honourable senators, we are fortunate to have with us Professor Friedland who has done a fair amount of work in this field. He completed a study for the royal commission, which, as far as I know, was the first work of its kind, certainly in this country.

I notice from his brief that he is working with the Law Reform Commission on another *magnum opus* concerning offences against the security of the state.

Professor Friedland, do you wish to summarize your brief, or would you prefer, since it is not very long, to read it?

**Professor M. L. Friedland, Faculty of Law, University of Toronto:** Mr. Chairman, honourable senators, with your permission, I would prefer to read it and then take questions. As you pointed out, it is not very long and I can go through it rather quickly.

Thank you, Mr. Chairman, for your introductory remarks. Thank you for your invitation to appear before the committee.

My interest in national security arises from my general interest in criminal law and procedure and, more specifically, as you have pointed out, Mr. Chairman, from the background study, "National Security: The Legal Dimensions," that I prepared for the McDonald Commission. I would point out that it is a particularly useful document because it contains an appendix which includes all of the statutes that you have been dealing with and relevant sections of the Criminal Code, the Official Secrets Act and the War Measures Act.

More recently, I have been assisting the Law Reform Commission of Canada with its work on the part of the Criminal Code dealing with offences against the security of the state.

Implicit in my analysis for the McDonald Commission and my remarks here is the assumption that there have been, and will continue to be, serious threats to the security of Canada. Inherent in the subject matter, however, is the danger that

[Traduction]

**M. Borovoy:** Je crois, monsieur le président, que vous établissez une distinction entre la qualité du sommeil que vous avez eu dernièrement et celui que vous aurez dans l'avenir.

**Le président:** Non, je crois que votre association joue un rôle très important au pays et nous lui en sommes reconnaissants.

Je vous remercie, au nom du Comité, de votre présence ici aujourd'hui.

Avant que la séance ne soit levée, quelqu'un pourrait-il proposer qu'on annexe le mémoire en entier au compte rendu d'aujourd'hui?

**Le sénateur Nurgitz:** Je le propose.

**Le président:** La proposition est-elle adoptée, honorables sénateurs?

**Des voix:** Adoptée.

(Pour le texte du mémoire, voir appendice)

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à 19 h 30.

Le Comité reprend ses travaux à 19 h 30.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous avons la chance d'accueillir ce soir M. Friedland qui a effectué un nombre assez important de travaux dans ce domaine. Il a terminé à ce que je sais pour la Commission royale, une étude unique en son genre, dans notre pays du moins.

Je remarque en lisant son mémoire qu'il participe avec la Commission de réforme du droit à la rédaction d'une autre œuvre importante concernant les infractions contre la sécurité de l'État.

Monsieur Friedland, voulez-vous résumer votre mémoire ou préféreriez-vous le lire étant donné qu'il n'est pas très long?

**M. L. Friedland, Faculté de droit, Université de Toronto:** Monsieur le président, honorables sénateurs, avec votre permission, je préférerais le lire et répondre ensuite aux questions. Comme vous l'avez souligné, comme il n'est pas très long je pourrai le lire assez rapidement.

Merci, monsieur le président de vos remarques préliminaires. Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître devant le Comité.

Mon intérêt pour la sécurité nationale découle de celui que je porte au droit pénal et à la procédure criminelle et, plus précisément, comme vous l'avez souligné, monsieur le président, du document de référence intitulé: «Les aspects juridiques de la sécurité nationale,» que j'ai préparé pour la Commission McDonald. Je dirais que l'utilité de ce document réside en particulier dans son annexe où sont énumérés tous les textes législatifs que vous étudiez ainsi que des articles pertinents du Code, de la Loi sur les secrets officiels ainsi que de la Loi sur les mesures de guerre.

Je participe depuis quelques temps avec la Commission de réforme du droit du Canada à l'étude de la partie du Code criminel ayant trait aux infractions contre la sécurité de l'État.

Mon analyse pour la Commission McDonald ainsi que les remarques que je ferai ici se fondent sur l'hypothèse que de graves dangers menacent et continueront de menacer la sécurité du Canada. Au sujet traité vient se greffer, toutefois, le



## [Text]

attempts to meet these threats may involve conduct which unnecessarily threatens civil liberties. The task of finding the proper route through this maze, one which protects the security of the nation and yet does not unnecessarily encroach on civil liberties, is not an easy one.

In my opinion, the present bill takes a route that in many respects favours the interests of the state to too great an extent. The bill has been drafted by reasonable people on the assumption that it will be administered by reasonable people. I would prefer, however, that the bill be drafted on the assumption that at some future time it may be administered by unreasonable, mean-spirited persons.

Let me first examine wiretapping and bugging, important tools for any security service. What are the safeguards in this bill compared to the safeguards carefully worked out in the early 1970s for wiretapping under the Criminal Code? The safeguards in this bill should not be less than under the code, without good reason.

The most important safeguard is to require judicial authorization in advance. This the bill does. A federal court judge must approve the warrant. In this respect, therefore, the bill is a major improvement on section 16 of the Official Secrets Act which now permits the Solicitor Gen alone to approve the warrant. Nevertheless, improvements can be made to the judicial authorization section to help prevent "judge-shopping". Bill C-157 simply says that a judge means a judge of the Federal Court of Canada. It would be preferable to have legislation comparable to section 36.2 of the Canada Evidence Act which requires that a determination concerning an objection to the admission of sensitive evidence be made by "the Chief Justice of the Federal Court, or such other judge of that court as the Chief Justice may designate to hear such applications."

Further, note that the Criminal Code, section 178.12(e.1), requires the applicant to disclose "the number of instances, if any, on which an application has been made under this section in relation to the offence." No doubt, a similar rule would be established under Bill C-157 by regulation, but I think it would be better to have it in the act itself.

Should more than one judge be involved in the hearing of the application? I think that there may be greater uniformity of treatment if a panel of judges dealt with any applications which judges hearing the initial applications wished to refer to the panel. Note that under the Canada Evidence Act dealing with the objection to the admission of sensitive material, an appeal is provided to the Federal Court of Appeal and then to the Supreme Court of Canada. An appeal to a panel of judges is provided under the Comparable U.S. legislation whenever the judge hearing the initial application turns it down. That is in section 103 of the U.S. Foreign Intelligence Surveillance Act, 1978. A similar technique could be incorporated into this bill.

## [Traduction]

danger que des tentatives visant à contrer ces menaces puissent exiger le recours à des mesures portant inutilement atteinte aux libertés civiles. Ce n'est pas une mince tâche que de sortir de ce labyrinthe en assurant la sécurité de la nation tout en ne transgressant pas inutilement les libertés civiles.

Selon moi, le projet de loi actuel emprunte une route qui à bien des égards sert excessivement les intérêts de l'État. Le projet de loi a été rédigé par des gens raisonnables qui ont présumé que celui-ci sera appliqué par des gens raisonnables. Je préférerais, toutefois, qu'il l'ait été en supposant qu'il puisse être appliqué par des extrémistes à l'esprit étroit.

Permettez-moi d'aborder tout d'abord la question de la surveillance électronique, outil important dont se sert tout service de sécurité. Quelles mesures de protection sont prévues dans ce projet de loi à comparer à celles qui ont été soigneusement élaborées au début des années 70 pour l'écoute électronique relevant du Code criminel? Les mesures de protection offertes dans ce projet de loi ne devraient pas être moindres que celles qui existent dans le Code, sans raison valable.

La plus importante protection c'est qu'il faut obtenir au préalable une autorisation judiciaire. Le projet de loi reprend cette disposition. Un juge fédéral doit approuver le mandat. A cet égard, le projet de loi constitue une amélioration importante par rapport à l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels qui autorise uniquement le Solliciteur général à approuver le mandat. Néanmoins, des améliorations peuvent être apportées à l'article concernant le contrôle judiciaire afin d'éviter la recherche de juges plus indulgents. Le projet de loi C-157 stipule simplement que le mot «juge» s'entend d'un juge de la Cour fédérale du Canada. Il serait préférable de recourir à une disposition comparable à celle qui apparaît à l'article 36.2 de la Loi sur la preuve au Canada et qui exige qu'une décision concernant le rejet de preuves délicates doit être prononcé par le «juge en chef de la Cour fédérale ou tout autre juge de cette cour qu'il charge de l'audition de ce genre de demandes».

En outre, remarquez que dans le Code criminel, à l'alinéa 178.12 (e.1), on exige de la personne qui présente une demande qu'elle indique le nombre de cas, s'il y a lieu, où une demande a été faite en vertu du présent article au sujet de l'infraction. Il n'y a pas de doute qu'une règle semblable sera établie en vertu du projet de loi C-57 par voie de règlement, mais je crois qu'il vaudrait mieux qu'il en soit fait mention dans la loi elle-même.

La demande devrait-elle être entendue par plus d'un juge? Je crois qu'on pourrait obtenir une plus grande uniformité si l'on confiait à un groupe de juges l'étude des demandes renvoyées par les juges qui en ont été saisis en premier. Remarquez que dans la Loi sur la preuve au Canada, à l'article traitant du rejet de preuves délicates, un appel est prévu dans un premier temps à la Cour fédérale d'appel et par la suite à la Cour suprême du Canada. Un appel à un groupe de juges est prévu dans une loi américaine comparable chaque fois que la demande est rejetée par le juge qui l'entend en premier. Il en est question à l'article 103 de loi américaine intitulée Foreign Intelligence Surveillance Act, 1978. On pourrait prévoir le même recours dans le projet de loi.

## [Text]

Who should make the application to the court? The Criminal Code provides that it is the Attorney General of the province or the Solicitor General or "an agent specially designated in writing" for the purpose who makes the application. Thus, under the code, there is some measure of political accountability and therefore political control to help ensure that applications are made only in cases where they are, in fact, necessary. Bill C-157 allows the director himself to apply for a warrant, and the bill attempts to divorce the minister from that responsibility. It would be better to have judicial control and ministerial responsibility.

What is the test for the granting of a warrant? Section 16 of the Official Secrets Act states that the minister must be "satisfied . . . that such interception or seizure is necessary for the prevention or detection of subversive activity." This is a fairly tough standard—"satisfied that the interception is necessary."

The Criminal Code test is not altogether clear: Section 178.13(1)(a) states that the judge must be "satisfied that it would be in the best interests of the administration of justice." Subsection (b) goes on to state that the judge must be satisfied that other investigative techniques have failed or are unlikely to succeed.

The affidavit accompanying the application under the Criminal Code must state that the officer has "reasonable and probable grounds to believe" that the interception "may assist the investigation of the offence." The Code generally requires "reasonable grounds of belief." In contrast, the test under Bill C-157 is "suspicion," not "belief." Section 22 provides for a warrant if the judge is satisfied that a "warrant is required to enable the Service to perform its duties and functions . . ." The function of the Service is described in section 14 which states that the Service shall collect information respecting activities that may "on reasonable grounds be suspected of constituting threats to the security of Canada." Note that the present mandate, the 1975 mandate, uses the concept of "belief." Thus, wiretapping is permitted under this bill on the much lower standard of "suspicion," compared to the more usual standard of "belief." My complaint is not with clause 14, but with clause 22. It may be reasonable for a security service to collect information based simply on suspicion, but not reasonable to use extraordinary intrusive techniques based on the same standard.

Others have pointed out that there are no time limits for investigations. The 60-day time limits in the code are too short for many of the tasks of a security service. If a bug is placed in an embassy one would expect it to stay in place for a lengthy period of time. But this same lengthy time-frame would be unreasonable for internal subversive operations for which a time limit closer to that found in the Criminal Code might be more appropriate. A distinction could be drawn in the legislation between intrusive investigations against Canadian citizens and landed immigrants, on the one hand, and foreign agents on the other. Section 18 already makes that type of distinction with respect to the collection of intelligence information relat-

## [Traduction]

Qui déposerait la demande devant le tribunal? Le Code criminel prévoit que c'est le procureur général de la province où la demande est présentée, ou le solliciteur général du Canada ou «un mandataire spécialement désigné par écrit» à cette fin. Ainsi le Code prévoit une certaine responsabilité politique et, par conséquent, un contrôle politique qui permet d'assurer que seules les demandes vraiment nécessaires seront présentées. Le projet de loi C-157 permet au directeur lui-même de présenter une demande de mandat et le projet de loi tente d'enlever cette responsabilité au ministre. Il vaudrait mieux avoir un contrôle judiciaire et une responsabilité ministérielle.

Quel critère doit-on respecter pour accepter un mandat? L'article 16 de la Loi sur les secrets stipule que le ministre doit être: «convaincu . . . que cette interception ou saisie est nécessaire pour prévenir ou dépister une activité subversive.» Voilà qui constitue une norme assez rigide.

Le critère prôné par le Code criminel n'est pas aussi clair. En effet l'alinéa 178.13(1)a) stipule que le juge doit être «convaincu que l'octroi de cette autorisation servirait au mieux l'administration de la justice.» On poursuit à l'alinéa b) en précisant que le juge doit être convaincu que d'autres méthodes d'enquête ont été essayées ou ont peu de chance de succès.

L'affidavit accompagnant la demande aux termes du Code criminel doit stipuler que le fonctionnaire a des motifs raisonnables et probables de croire que l'interception peut aider à enquêter sur l'infraction. Le Code exige en général des «motifs raisonnables de croire». Par contraste, dans le projet de loi C-157 il est question d'un soupçon. L'article 22 prévoit la délivrance d'un mandat si le juge est convaincu que «le mandat est nécessaire pour permettre au service d'exercer les fonctions que lui confère la loi.» Le rôle du service est décrit à l'article 14 où il est stipulé que celui-ci recueille les informations sur les activités dont il existe «des raisons sérieuses de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada.» Remarquez que le mandat actuel, le mandat de 1975, recourt au concept de motifs raisonnables. L'écoute électronique est donc permise aux termes de ce projet de loi en se fondant sur le simple «soupçon» plutôt que sur la «conviction». Je n'ai pas lieu de me plaindre de l'article 14 mais de l'article 22. Il peut-être raisonnable pour un service de sécurité de rassembler des renseignements en se fondant simplement sur un soupçon, mais déraisonnable de recourir à des méthodes d'enquête par intrusion extraordinaire en se fondant sur le même critère.

D'autres ont souligné qu'aucun délai n'était fixé pour les enquêtes. Le délai de 60 jours prévu dans le code est trop court en ce qui concerne un grand nombre des tâches accomplies par un service de sécurité. Lorsqu'un système d'écoute est placé dans une ambassade, on s'attend à ce qu'il y reste longtemps. Ce même délai semblerait toutefois excessif dans le cas d'opérations internes subversives pour lesquelles un délai se rapprochant davantage de celui dont il est question dans le Code criminel pourrait sembler plus approprié. Une distinction pourrait être faite dans le projet de loi entre les enquêtes par intrusion menées au sujet de citoyens canadiens et d'immigrants reçus d'une part et des agents étrangers d'autre part.



## [Text]

ing to the defence of Canada or the conduct of the international affairs of Canada.

This leads to the crucial issue of notification to the subject of an intrusive technique. When the wiretapping legislation was going through Parliament the question of notification was, I believe the most contentious issue. The police did not—and do not—like it and the Senate did not, either. But the Commons insisted on its inclusion. A person who is now the subject of an interception under the code must be notified within 90 days—with the possibility of an extension up to three years—that his phone number has been tapped. Perhaps nothing contributes more to keeping the number of wiretaps within reasonable bounds than the knowledge that the subject will eventually be notified that his phone has been tapped. Obviously, the security service cannot, without serious international repercussions, notify a foreign government that the Canadian government has been bugging its embassy. There is no reason, however, why notification should not be given in cases not involving foreign embassies and agents. It would make the security service think very carefully before using intrusive techniques against, say, a university professor, a labour leader, or a member of Parliament.

Another technique that helps discourage the widespread use of wiretapping under the Criminal Code and under the Official Secrets Act is the requirement that the minister announce the number of such cases in a yearly report. I see nothing in this bill requiring such a report.

In my opinion, the bill should be redrafted with the type of safeguards I have discussed. Wiretapping, bugging, mail opening and intelligence probes, which are all permissible under clause 22 of the bill, are by their nature "invisible" operations. In this respect they differ from search warrants under the Code. Thus, additional safeguards are important to help prevent their improper use.

Before I leave wiretapping I should refer to the issue of surreptitious entry to plant a bug. There is now much uncertainty on this issue. Some courts say that it is not covered in the existing legislation. This was the view of the McDonald Commission and Judge McDonald himself in an Alberta decision last year. Other courts, including the Supreme Court of the United States on comparable legislation, in the case of *Dalia v. United States*, take the opposite view. The matter may be determined by the Supreme Court of Canada in cases that are now before the court—*Lyons v. the Queen* and *McGuire v. the Queen* from the British Columbia Court of Appeal—or it may be determined by an Alberta reference to the Alberta Court of Appeal on this precise issue. I think the matter should be clarified by legislation and that surreptitious entry to plant a bug should require specific judicial approval.

## [Traduction]

L'article 18 établit déjà ce genre de distinction en ce qui concerne la collecte d'information ou de renseignements dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada.

Cela mène à la question cruciale de l'intimité à la personne qui fait l'objet d'une enquête par intrusion. Lorsque le projet de loi sur l'écoute électronique a été étudié par le Parlement, la question de l'intimité fut, selon moi, la plus litigieuse. Les forces de police s'y opposaient et s'y opposent encore tout comme le Sénat. La Chambre des communes a toutefois insisté pour que cette disposition soit incluse dans le projet de loi. Une personne surveillée en vertu du Code doit être informée dans les 90 jours—avec possibilité de prolongation jusqu'à 3 ans—que sa ligne téléphonique a été branchée sur une table d'écoute. Qui sait, rien ne contribue peut-être plus à limiter le nombre d'écoutes électroniques que le fait de savoir que la personne en cause sera éventuellement informée que ses appels téléphoniques font l'objet d'une écoute électronique. De toute évidence, le Service de sécurité ne peut, sans répercussions internationales graves, informer un gouvernement étranger que le gouvernement canadien a mis son ambassade sur table d'écoute. Il n'y a aucune raison, toutefois, pour que dans les autres cas, les personnes faisant l'objet d'une écoute n'en soit pas informé. Cela obligerait le service de sécurité à réfléchir très sérieusement avant de recourir à des enquêtes par intrusion dans le cas par exemple d'un professeur d'université, d'un chef syndical ou d'un député.

Un autre moyen qui contribue à limiter l'utilisation de l'écoute électronique aux termes du Code criminel et de la Loi sur les secrets officiels, c'est le fait que le ministre est tenu d'en publier le nombre dans un rapport annuel. Je ne vois rien dans ce projet de loi exigeant la publication d'un tel rapport.

A mon avis, le projet de loi devrait être reformulé afin d'inclure les mesures de protection dont j'ai parlé. L'écoute électronique, l'ouverture de courrier et les enquêtes policières autorisées par l'article 22 du projet de loi, sont de par leur nature des opérations « invisibles ». A cet égard, elles se différencient des mandats de perquisition dont il est question dans le Code. Il faut donc prévoir une protection supplémentaire afin d'empêcher qu'on y recoure à mauvais escient.

Avant de passer à un autre sujet, j'aimerais parler de la question de l'entrée subreptice dans le but d'installer des dispositifs d'écoute. Il plane à l'heure actuelle beaucoup de doutes à cet égard. Certains tribunaux sont d'avis que les lois actuelles ne prévoient rien à ce sujet. C'est du moins l'opinion de la Commission McDonald et du juge McDonald lui-même si l'on se fie à une décision rendue l'an dernier en Alberta. D'autres tribunaux, y compris la Cour Suprême des États-Unis à l'égard d'une loi comparable, dans le cas de l'affaire *Dalia v. United States*, sont d'avis contraire. Une décision sera peut-être rendue par la Cour Suprême du Canada à l'égard d'affaires dont elle est présentement saisie—*Lyons c. la Reine* et *McGuire c. la Reine* provenant de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique—ou à la suite du renvoi d'une décision d'un tribunal albertain à la Cour d'appel de l'Alberta sur cette question précise. Je crois que la question devrait être éclaircie par voie législative et que l'entrée subreptice en vue d'installer

[Text]

One form of intrusive investigation that is not dealt with in the proposed legislation is the informer, a person who will often have access to more personal information than the wiretapper. The use of undercover police officers and informers is an accepted technique of law enforcement. One danger in their use, however, is that they may go too far in encouraging or actively participating in improper conduct. There are many types of informers, ranging from passive observers to active participants. "There are pressures inherent in the role," one sociologist has observed, "that push the informant toward provocation." As I discussed in a paper on entrapment published last year entitled "Controlling Entrapment," published in the University of Toronto Law Journal, it is difficult to find good techniques of control. Judicial approval in advance for Criminal Code offences would be both onerous for the judiciary and would require an undesirably close interaction between the police and the judiciary. In the context of the activities of a security service, however, judicial approval in advance may be more workable and may be desirable in cases of paid informers investigating domestic subversion. A technique that has been used in England and the United States is to develop publicly announced rules or guidelines relating to informers. The rules could, for example, require approval for each operation at a very senior level, perhaps at the level of the Director of the Security Service. Further, a defence of entrapment should be developed legislatively in the Criminal Code to provide a defence for cases of improper entrapment.

To what extent should members of the security service be protected from prosecution for conduct which appears to break the law? This is dealt with in clause 21(1) of the bill which provides:

The Director and employees are justified in taking such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the Service under this Act.

This goes much too far. It goes well beyond section 25 of the Criminal Code, which protects a person acting on reasonable and probable grounds "who is required or authorized by law to do anything in the administration or enforcement of the law." Section 25 has been given a narrow interpretation by members of the Supreme Court of Canada. In *Eccles v. Bourque*, a 1974 case, the question was whether a police officer could enter on to private property to make an arrest. The Supreme Court said that it was legal on common law principles. Mr. Justice Dickson, speaking for three other members of the court, stated:

The section merely affords justification to a person for doing what he is required or authorized by law to do in the administration or enforcement of the law, if he acts on reasonable and probable grounds, and for using necessary force for that purpose. The question which must be

[Traduction]

des dispositifs d'écoute devrait être expressément approuvée par un juge.

En ce qui concerne les enquêtes par intrusion, il n'est pas fait mention dans le projet de loi de l'informateur, celui qui aura souvent accès à plus de renseignements personnels que celui qui s'occupe d'écoutes téléphoniques. Le recours à des agents secrets et à des informateurs est une technique acceptée par la justice qui comporte toutefois un danger étant donné que ceux-ci peuvent aller trop loin lorsqu'il s'agit d'encourager ou de participer activement à des actes malhonnêtes. Il existe plusieurs types d'informateur, à partir de l'observateur passif jusqu'au participant actif. Un sociologue faisait observer que l'informateur est poussé malgré lui à la provocation. Comme je l'ai dit dans un document sur le traquenard publié l'an dernier sous le titre «Controlling Entrapment» dans le *University of Toronto Law Journal*, il est difficile de trouver de bonnes techniques de contrôle. L'approbation judiciaire préalable en ce qui concerne les infractions au Code criminel serait à la fois coûteuse pour le système judiciaire et exigerait la création de rapports étroits non souhaitables entre les forces policières et le système judiciaire. Dans le contexte des activités d'un service de sécurité, toutefois, l'approbation judiciaire préalable peut être plus réalisable et plus souhaitable dans les cas où les services d'informateurs sont retenus pour enquêter sur des cas d'activités subversives sur place. L'Angleterre et les États-Unis ont établi à l'égard des informateurs des règles et des lignes directrices qu'ils ont diffusées dans le grand public. On pourrait, par exemple, exiger à l'égard de chaque opération une approbation à un niveau très élevé, par le directeur du service du renseignement de sécurité par exemple. Il faudrait prévoir en outre, dans le code criminel une défense concernant le traquenard afin de prévoir les cas litigieux.

Dans quelle mesure les membres d'un service de sécurité devraient-ils être protégés contre les poursuites pour une conduite qui semble illégale? Il en est question au paragraphe 21(1) du projet de loi qui prévoit:

Le directeur et les employés sont fondés à accomplir, en vue de l'exercice des fonctions que la présente loi confère au Service, tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable.

Cela va beaucoup trop loin. Cela va au-delà des dispositions de l'article 25 du Code criminel qui protège une personne qui agit en s'appuyant sur des motifs raisonnables et probables: «Quiconque est par la loi obligé ou autorisé à faire quoi que ce soit dans l'application ou l'exécution de la loi». Les juges de la Cour suprême du Canada ont interprété de façon étroite l'article 25. Dans l'affaire *Eccles c. Bourque*, en 1974, il s'agissait de savoir si un agent de police pouvait pénétrer dans une propriété privée pour effectuer une arrestation. La Cour suprême a décidé que c'était légal selon les principes de common law. Monsieur le juge Dickson qui s'exprimait au nom des trois autres membres du tribunal, a déclaré:

L'article permet tout simplement de justifier une personne de faire ce qu'elle est tenue de faire ou autorisée par la loi à faire aux fins de l'administration ou de l'application de la loi, si elle agit pour des motifs raisonnables et plausibles, et d'utiliser la force nécessaire à cette fin. Dans le



## [Text]

answered in this case, then, is whether the respondents were required or authorized by law to commit a trespass; and not . . . whether they were required or authorized to make an arrest.

Clause 21 of Bill C-157 was surely designed to go beyond section 25 of the Code. If section 25 was meant, it could have been duplicated in the bill.

As an aside, I am not convinced that members of the security service involved in, say, undercover operations are not covered by section 25. It is arguable that they are peace officers under the Code, being persons "employed for the preservation and maintenance of the public peace." If they are not peace officers, then the Code should be amended to make them peace officers.

Just about everyone is agreed that members of the security service and peace officers engaged in surveillance or undercover work should be entitled to do such minor things as jay walk or register in a hotel under a false name. Differences of opinion arise on the question of whether the conduct is now illegal, and, if it is, how one protects the officers in the future. The McDonald Commission took the position that such conduct was illegal and should be made legal through legislation by individual provinces. The recent Report of the Federal/Provincial Committee of Criminal Justice Officials with respect to the McDonald Commission report took the position that most of these acts are not illegal, and so in most cases legislation is not needed. What both reports were doing is predicting what the Supreme Court of Canada would say if the question were to come before the court. My personal prediction would be that much of the so-called "illegal" conduct would not be determined to be illegal, in much the same way that the Supreme Court held in the previously mentioned *Eccles v. Bourque* case that the police could trespass to make an arrest. Nevertheless, the issue is cloudy and it might take many, many years before the law was made clear through the judicial process. Thus I think that the McDonald report is right in suggesting that the law should be clarified legislatively. But I also think that it would be very difficult to achieve such a result through provincial legislation. Federal legislation, which I believe the federal government has constitutional power to pass, is a more realistic approach. But how far should it go?

I believe that legislation should be limited to minor federal and provincial offences; that is, regulatory type offences that can only be punishable by summary conviction. Other cases should be left to be determined by the courts on a case-by-case basis, using the very limited common-law defence of necessity. The present law of necessity is very narrow. In the *Morgentaler* case in 1975 (1975) 20 C.C.C. (2d) 449 Mr. Justice Dickson stated for the majority of the Supreme Court that if the defence "does exist it can go no further than to justify

## [Traduction]

cas présent, la question à laquelle il faut répondre est de savoir si les répondants ont été tenus de s'introduire dans une propriété privée ou y ont été autorisés par la loi; et non pas . . . de savoir s'ils étaient tenus de procéder à une arrestation ou autorisés à le faire.

L'article 21 du projet de loi C-157 a certainement été conçu pour aller au-delà de l'article 25 du Code. Si c'est l'article 25 qu'on voulait, on aurait pu le reproduire dans le projet de Loi.

Sot dit en passant, je ne suis pas convaincu que les membres du Service de sécurité qui participent par exemple à des opérations clandestines ne sont pas couverts par l'article 25. On peut se demander s'ils sont des agents de la paix aux termes du Code puisqu'il s'agit de personnes «employées à la préservation et au maintien de la paix publique». S'ils ne sont pas des agents de la paix, le Code doit être modifié pour qu'ils le deviennent.

Pratiquement tout le monde s'accorde pour dire que les membres du Service de sécurité et les agents de la paix qui s'occupent de surveillance ou effectuent un travail secret devraient avoir le droit de commettre des infractions mineures comme le fait de marcher sur la chaussée ou de s'inscrire à un hôtel sous un faux nom. On diverge cependant d'opinion sur la question de savoir si la chose est maintenant illégale, et, si elle l'est, comment protéger les agents de la paix à l'avenir? La Commission MacDonald a affirmé pour sa part que cette conduite était illégale, mais qu'elle devait être légalisée par voie de législation et par les provinces mêmes. Dans le récent rapport du Comité fédéral-provincial des administrateurs de la justice pénale, relativement au rapport de la Commission MacDonald, les auteurs ont affirmé que la plupart de ces actes ne sont pas illégaux, et qu'en conséquence dans la plupart des cas, il n'était pas nécessaire de légiférer. Dans ces deux rapports, on supposait ce que la Cour suprême du Canada pourrait décider si la question lui était soumise. Je pense quant à moi que dans la majorité des cas les actes prétendus «illégaux» ne seraient pas qualifiés comme tels, de la même manière que la Cour suprême a déjà jugé dans l'affaire *Eccles c. Bourque* que les forces policières pouvaient s'introduire dans une propriété privée pour effectuer une arrestation. Néanmoins, l'affaire est nébuleuse et il pourrait falloir de très nombreuses années avant que la loi ne soit clarifiée par le processus judiciaire. Je pense donc que les auteurs du rapport MacDonald ont raison de proposer que la loi soit précisée par voie législative. Je pense aussi qu'il serait très difficile d'obtenir ce résultat par le processus législatif provincial. La législation fédérale, que le gouvernement fédéral a, il me semble, le pouvoir constitutionnel d'adopter, semble être une approche bien plus réaliste. Mais jusqu'où peut-on aller?

Je pense que la législation devrait s'en tenir aux infractions mineures qui tombent sous le coup des législations fédérale et provinciales, soit les infractions à la réglementation qui ne surpussables que son déclaration sommaire de culpabilité. Les autres cas pourraient être tranchés par les tribunaux sur une base individuelle, en invoquant le très étroit argument selon lequel la nécessité fait loi. Pour l'instant, cette loi de la nécessité est extrêmement stricte. Dans l'affaire *Morgentaler*, en 1975, (1975) 20 C.C.C. (2d) 449 le juge Dickson a affirmé

## [Text]

non-compliance in urgent situations of clear and imminent peril when compliance with the law is demonstrably impossible." The draft section found in the Law Reform Commission of Canada's Working Paper number 29, The Gen Part, is also very narrow: "Every one is excused from criminal liability for an offence committed out of necessity arising from circumstances other than unlawful threat or attack provided (a) that he acted to avoid immediate harm to persons or property, (b) that such harm substantially outweighed the harm resulting from that offence, and (c) that such harm could not effectively have been avoided by any lesser means." Note how restrictive this test is compared to clause 21 of Bill C-157 which permits actions which are "reasonably necessary". Note also that the Law Reform Commission test requires that the actions be objectively necessary whereas clause 21 could be interpreted as permitting actions which the actor believes are reasonably necessary.

Thus, I would not favour the legislative protection of persons for offences which could be tried by indictment. With respect to summary conviction offences, the solution that I had developed in my entrapment paper was that any protection should be linked to the existence of published rules or, preferably, regulations relating to the conduct. Such a provision would encourage the Security Service and police forces to develop the type of rules suggested earlier and the use of regulations would require that the rules be scrutinized by a parliamentary committee.

I will not offer extensive comments on other aspects of the bill. On balance, I agree with the arguments favouring the separation of the Security Service from the RCMP. I also agree that the federal government should have the primary prosecuting authority in certain cases involving threats to the security of Canada, but I think the proposed Security Offences Act is cast too broadly, encompassing as it does all offences arising out of conduct constituting a threat to the security of Canada. It would be better to limit this primary federal responsibility to certain select serious offences which clearly involve "peace, order and good government", such as espionage, sabotage, sedition and treason. In other cases there should be concurrent power to prosecute, with the primary responsibility being in the hands of the provincial authorities.

In my opinion, the crucial definition of "threats to the security of Canada" requires substantial clarification and the review provisions require strengthening.

Part (a) of the definition, dealing with "espionage or sabotage," appears at first glance to be unexceptional. But lurking behind the word "espionage" is almost 100 years of confusion

## [Traduction]

au nom de la majorité de la Cour Suprême que si l'argument invoqué tient vraiment il ne peut servir à autre chose qu'à justifier le non-respect de la loi, dans des situations d'urgence où il y a un péril évident et imminent et où le respect de la loi est manifestement impossible». L'article projeté qui se trouve dans le document de travail numéro 29, de la Commission de réforme du droit du Canada, *Droit pénal, Partie générale, Responsabilité et moyens de défense*, 1982 a aussi une acceptation très stricte: Quiconque commet une infraction en raison d'un état de nécessité issu de circonstances autres qu'une attaque ou de menaces illégales, bénéficie d'une excuse à l'égard de cette infraction a) s'il agit pour empêcher que soit causé un préjudice corporel ou matériel immédiat, b) si ce préjudice est nettement plus grave que celui qui résulte de l'infraction, et c) si ce préjudice ne peut être efficacement empêché par des moyens moins extrêmes. Voyez comme ce critère est restrictif comparativement à l'article 21 du projet de Loi C-157 qui permet d'accomplir des actes justifiables «dont la nécessité soit également justifiable». Notez aussi que, selon le critère de la Commission de réforme du droit, les actes doivent être objectivement justifiables alors que la disposition 21 pourrait être interprétée comme autorisant des actes dont l'auteur croit la nécessité justifiable.

Je ne suis donc pas en faveur de protéger d'une façon législative les personnes qui ont commis des infractions qui pourraient donner lieu à une mise en accusation. En ce qui concerne les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, la solution que j'ai exposée dans mon document sur la provocation policière consiste à lier toute mesure de protection à l'existence de règles publiées ou, préférablement, de règlements publiés régissant la conduite en cause. Pareille mesure inciterait le Service de sécurité et les forces policières à élaborer le type de règles proposées plus tôt, et l'emploi des règlements nécessiterait l'examen des règles par un comité parlementaire.

Je n'élaborerai pas longuement les autres aspects du projet de loi. Par contre, je souscris au raisonnement qui favorise la séparation du Service de sécurité et de la GRC. Je reconnais aussi que le gouvernement fédéral devrait détenir prioritairement la pouvoir d'intenter des poursuites dans certains cas de menace envers la sécurité du pays, mais je pense que le projet de loi sur les infractions en matière de sécurité est rédigé de façon trop vague, englobant comme il le fait toutes infractions découlant d'un acte qui constitue une menace envers la sécurité du Canada. Il vaudrait mieux réserver cette responsabilité fédérale prioritaire à des infractions graves précises qui auraient trait «à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement», comme l'espionnage, le sabotage, la sédition et la trahison. Dans les autres cas, on pourrait poursuivre en vertu d'une compétence simultanée, la responsabilité en revenant en tout premier lieu aux autorités provinciales.

A mon avis, la définition capitale de «menace envers la sécurité du Canada» doit être passablement clarifiée, et les dispositions d'examen renforcées.

La partie (a) de la définition, qui a trait à «l'espionnage ou au sabotage», semble au premier abord ne pas sortir de l'ordinaire. Mais ce terme d'espionnage abrite pratiquement un



**[Text]**

and uncertainty under the Official Secrets Act. In particular, as the McDonald Commission made clear, and as was demonstrated in the recent Hambleton case, it is uncertain what type of information is subject to the Official Secrets Act. One would not expect an overhaul and possible dismantling of the Official Secrets Act through this bill. Nevertheless, it would be useful for this committee to take note of the fact that the task of dealing with the Official Secrets Act remains to be done. Further, I agree with others who have expressed concern about extending the definition to cover espionage not just against a state allied with Canada, which appears sensible, but also to cover conduct against a state "associated" with Canada, which in theory could cover, for example, Eastern Bloc states. The same concept of states "associated with Canada" is used in part (b). Part (c) appears to be much wider than necessary. Its scope could be narrowed by providing, as in part (b), that the activities have to be "detrimental to the interests of Canada". With respect to part (d), I would limit its application to cases where the intended overthrow of the constitutionally established system of government was to be—or there was a serious danger that it was to be—"by illegal means". The restriction on investigating those involved in "lawful advocacy, protest or dissent" now found in clause 14 should be built into the definition of threats to the security of Canada.

The review process should be strengthened. The Security Intelligence Review Committee should, perhaps, be larger than three to help ensure a more diverse and therefore a less captive committee. Of course, as others have pointed out, the committee should have access to all the material that the Security Service has, including Cabinet documents known to the Security Service. I note that under clause 21(2) of the bill the director is to notify the Solicitor General and the Attorney General of Canada about misconduct of employees. Surely the director should also inform the Review Committee.

To sum up, Mr. Chairman, I believe that the bill should be redrafted to strengthen the review process, to clarify and confine the scope of "threats to the security of Canada", to rethink the protection to be provided to employees of the Service, and to increase the safeguards on the use of intrusive investigative techniques.

Thank you for the opportunity to address the committee.

**The Chairman:** Thank you, Professor Friedland. I must say that I was impressed by the amount of effort that you have put into this. It is a constant wonder to me that distinguished lawyers like yourself would come forward and give us the benefit of your views. Are there any questions?

**Senator Nurgitz:** Professor Friedland, on page 13 you referred to "Cabinet documents known to the Security Service." Do you not think that is limiting access?

**[Traduction]**

siècle de confusion et d'incertitude en égard à la Loi sur les secrets officiels. En particulier, comme l'a dit la Commission McDonald, et comme l'a montré la récente affaire Hambleton, il subsiste une incertitude quant au type de renseignements qui relèvent de la Loi sur les secrets officiels. On ne s'attendrait pas au démantèlement global de la Loi sur les secrets officiels si était adopté ce projet de loi. Néanmoins, il serait bon que le comité n'oublie pas qu'il reste encore à s'occuper de la Loi sur les secrets officiels. En outre, je me rallie aux autres qui se sont dit inquiets de l'élargissement de la définition qui engloberait l'espionnage visant non seulement un État allié au Canada, ce qui semble aller de soi, mais aussi des actes contre un État «associé» au Canada, ce qui théoriquement pourrait par exemple inclure les États du bloc de l'Est. Ce même concept d'État «associé au Canada» est repris à la partie b). La partie c) semble être beaucoup plus vague qu'il ne le faudrait. On pourrait en réduire la portée en prévoyant, comme dans la partie b), que les actes doivent être «préjudiciables aux intérêts du Canada». En ce qui a trait à la partie d), j'en limiterais l'application aux cas où le renversement recherché du régime de gouvernement constitutionnel établi au Canada s'effectuerait «par des moyens illégaux», ou à ceux où il existerait un grave danger qui en soit ainsi. La limite relative aux enquêtes effectuées sur ceux qui participent à des «activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord» qui se trouve maintenant à l'article 14 devrait être incluse à la définition des menaces envers la sécurité du Canada.

Le processus de surveillance devrait être renforcé. Le comité de surveillance du service de sécurité devrait compter plus de trois personnes pour être plus diversifié et donc moins captif. Évidemment, comme d'autres l'ont souligné, le comité devrait avoir accès à tous les documents que possède le Service de sécurité, y compris les documents du cabinet dont le Service de sécurité connaît l'existence. Je constate qu'aux termes du paragraphe 21(2) du projet de loi, le directeur doit faire rapport au ministre et au Procureur général du Canada sur les agissements illicites des employés. Le directeur devrait aussi en informer le Comité de surveillance.

Pour résumer, monsieur le président, je pense que le projet de loi devrait être reformulé pour renforcer le processus de surveillance, clarifier et préciser l'étendue des «menaces envers la sécurité du Canada», redéfinir la protection à accorder aux employés du service, et pour accroître les garanties quant à l'utilisation des techniques d'enquête importunes.

Je vous remercie de m'avoir permis de prendre la parole devant le comité.

**Le président:** Je vous remercie monsieur Friedland. Je dois dire que je suis impressionné par la qualité de votre exposé. Je m'émerveille toujours d'entendre d'aussi distingués juristes que vous nous faire part de votre point de vue. Y a-t-il des questions?

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur Friedland, à la page 13, vous parlez des documents du Cabinet dont l'existence est connue du Service de sécurité. Ne pensez-vous pas qu'on réduit ainsi l'accès?

[Text]

**Professor Friedland:** As I read that clause, they would have access to everything that the Security Service had, but they would not have access to cabinet documents even if the cabinet documents were in the hands of the Security Service. So I was addressing that particular point. It is the same point that Peter Russell and the Attorney General of Ontario made. The question of whether that committee should have access to cabinet documents that the security service does not know about raises additional arguments. I was addressing only the narrower point.

**Senator Nurgitz:** My apologies. I understand now. Your reference to the broad scope under clause 21 of protection to agents of the service appeals to my own prejudice on the matter. I have raised it with several other witnesses, and it seems to me that you have dealt with it in much the same way. From the legislative standpoint, do you see any difficulty in designating under this act that members of the civilian security system would be deemed to be peace officers? I notice that you mention amendments to the Criminal Code.

**Professor Friedland:** There are a couple of points in your question. The first is whether they should be peace officers, and I took the position in my submission that they should be. When you look at the definition of "peace officer" under the Criminal Code—

**Senator Nurgitz:** May I interrupt. Are you saying they should be peace officers for all purposes or for the purposes of whatever protection they are afforded?

**Professor Friedland:** At this point I am saying that they should be peace officers for the purposes of having the powers of peace officers under the Criminal Code and to have whatever protection is granted under the Criminal Code in section 25. On that point I noted that the list of peace officers is a very long one and includes mayors, wardens, reeves, guards, bailiffs, persons appointed as fisheries officers under the Fisheries Act, and it goes on. It seems a little odd to me that a member of the security service who might be acting as an undercover agent should be denied the power that the fishery officer has for whatever purpose he needs it. I can understand that if you are a member of MI5 some place in London with your tweed jacket you should not be considered a peace officer. But this bill and the discussions surrounding it assumes that there will be more than the tweed jacketed intelligence people, that there will be operatives acting as undercover agents following people and doing things that I should think would require them to have the powers if they needed them. That does not mean that they should exercise them. It may well be reasonable to have them hold back and bring in the RCMP to follow up. But if they are caught in the middle of a tough situation they should have the powers of a peace officer. That is one point that you raised.

The second point is whether that power would provide enough protection for a security service officer or whether you would want something to replace clause 21. I think clause 21

[Traduction]

**M. Friedland:** Selon le libellé actuel, on aurait accès à tout ce que le Service de sécurité possède, mais non aux documents du cabinet même si ces derniers se trouvaient aux mains du Service de sécurité. C'est ce dont je parlais précisément. C'est aussi le même point que M. Peter Russell et le Procureur général de l'Ontario ont exposé. La question de savoir si le comité devrait avoir accès aux documents du cabinet dont le service de sécurité ne connaît pas l'existence soulève d'autres questions. Or, je ne traitais que de cet aspect précis.

**Le sénateur Nurgitz:** Je m'en excuse. Je comprends maintenant. En mentionnant la vaste étendue de la protection que l'article 21 accorde aux agents du service, vous rejoignez mes propres inquiétudes à cet égard. J'en ai parlé avec plusieurs autres témoins, et il me semble que vous abordez la question de la même manière. Du point de vue législatif, pensez-vous qu'il serait difficile de faire en sorte qu'aux termes de la loi les membres du service de sécurité civil soient réputés être des agents de la paix? Je constate aussi que vous parlez de modifier le Code criminel.

**M. Friedland:** Vous me demandez plus d'une chose. D'abord, si les agents devraient être considérés comme des agents de la paix. Dans mon mémoire, j'affirme que oui. La définition d'agent de la paix contenue dans le Code criminel...

**M. Nurgitz:** Puis-je vous interrompre. Est-ce que vous dites qu'ils devraient être considérés comme des agents de la paix en général ou seulement en ce qui concerne la protection dont ils bénéficient?

**M. Friedland:** Pour l'instant, je dis qu'ils devraient être considérés comme des agents de la paix afin de disposer des pouvoirs qu'ont ces derniers en vertu du Code criminel, ainsi que de la protection accordée en vertu de l'article 25 du même Code. A cet égard, j'ai pu me rendre compte que la liste des agents de la paix est très longue et inclut les maires, les préfets, les reeves, les gardiens, les huissiers, les personnes nommées en tant qu'agents des pêches aux termes de la Loi sur les pêches et d'autres encore. Il me semble un peu étrange qu'un membre du Service de sécurité qui peut devoir agir en tant qu'agent secret se voit nier le pouvoir qu'un agent des pêches peut lui avoir pour quelque besoin que ce soit. Je peux comprendre que si vous êtes un membre du MI-5 et que vous vous baladez dans Londres avec votre veste de tweed, vous ne devriez pas être considéré comme un agent de la paix. Mais ce projet de loi et les débats qu'il suscite donnent à penser qu'il y aura bien autres que les agents secrets en vestes de tweed, qu'il y aura des espions agissant en tant qu'agents secrets et qui suivront des gens et feront des choses pour lesquelles il me semble qu'ils devraient au besoin disposer d'un certain pouvoir. Cela ne veut pas dire pour autant qu'ils devraient l'exercer. Il est peut-être raisonnable de faire en sorte qu'ils s'en tiennent là, et de confier la suite à la GRC. Mais s'ils sont pris au beau milieu d'une situation difficile, ils devraient avoir le pouvoir d'un agent de la paix. C'est un point que vous avez soulevé.

En ce qui a trait au second, il s'agit de savoir si ce pouvoir offrirait une protection suffisante à un agent du Service de sécurité ou si vous voudriez qu'on remplace l'article 21. Je



[Text]

goes too far. I think that we should have something to replace clause 21. I would like to see something very narrow dealing with summary conviction offences that could only be punishable on summary conviction. We are not talking about what the lawyers call highbred offences but the very minor offences such as registering in a hotel under a false name, jay-walking and those types of offences. As I pointed out, the McDonald Commission suggests that the provinces could pass such legislation. It seems to me that that is a very lengthy, difficult route.

**Senator Nurgitz:** Ten routes!

**Professor Friedland:** Yes, and some may not want to go that route. I think there is constitutional authority for the federal government to pass this legislation, not just for the security service but under the Criminal Code. In this respect I would not make a distinction between the Code and the security service legislation.

**Senator Nurgitz:** I take it that you would disagree with the McDonald Commission on that whole notion of breaches of even minor law, the thin end of the wedge argument, because they had a very strict view of that area.

**Professor Friedland:** Whenever they saw a breach of the law they said it was illegal and that you needed legislation to correct it. This so-called McLeod Report that has been referred to here took the completely opposite point of view. My guess is, because we are only talking about a prediction of what the Supreme Court will say, that the truth is somewhere in between, and that is that if some of the conduct which the McDonald Commission said was illegal were tested in the Supreme Court of Canada it would be held not to be illegal. For example, if the case came up before the Supreme Court of Canada in which a member of the security service was charged with jay-walking in the city of Winnipeg, to use your city—well, you know where I am going on that.

**Senator Godfrey:** I notice on page 11 of your statement that the Law Reform Commission test requires that the actions be objectively necessary whereas clause 21 could be interpreted as permitting actions which the agency believes are reasonably necessary. Where do you get that from clause 21?

**Professor Friedland:** It is capable of either interpretation.

**Senator Godfrey:** How is it capable of either interpretation?

**Professor Friedland:** It refers to such reasonable actions as are reasonably necessary. I can picture a court saying, "Reasonably necessary to whom? Well, reasonably necessary to the act." Or they could say, "Reasonably necessary in the view of a judge." I am suggesting that the clause be clarified to make it clear that it is what lawyers call an objective test. In other words, it is for the judge and not for the individual. Keep in mind that when talking about reasonableness in many parts of the Criminal Code we are talking about the subjective element. When a police officer makes an arrest under section 450 on reasonable and probable grounds, I believe I am correct in saying that that is not an objective standard—that it is a subjective standard. It may well be that the court would use

[Traduction]

pense que l'article 21 va trop loin, et que nous devrions le remplacer. Je pense à quelque chose d'une portée très limitée, qui ne traiterait que des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. Nous ne parlons pas de ce que les juristes appellent des infractions qualifiées, mais bien d'infractions mineures comme le fait de s'inscrire à un hôtel sous un faux nom, de marcher illégalement sur la chaussée, de ce genre d'infractions. Comme je l'ai déjà dit, la Commission MacDonald propose que les provinces adoptent pareille loi. Je pense pour ma part que c'est un cheminement laborieux et difficile.

**Le sénateur Nurgitz:** Et il y en a dix.

**M. Friedland:** Que certaines ne voudront peut être pas suivre. Je pense que le gouvernement fédéral a le pouvoir constitutionnel d'adopter cette loi, non seulement pour le Service de sécurité, mais aussi en ce qui concerne le Code criminel. A cet égard, j'aimerais établir une distinction entre le Code et la loi relative au service de sécurité.

**Le sénateur Nurgitz:** J'en conclus que vous n'êtes pas d'accord avec la Commission MacDonald sur toute cette question des infractions même mineures, à l'argument de la corde raide, parce qu'elle donne une interprétation très stricte de ce problème.

**M. Friedland:** Lorsqu'ils voyaient une violation de la loi, ils disaient que c'était illégal et qu'il fallait une loi pour remédier à la situation. Le rapport McLeod dont nous avons parlé ici prend une position contraire. Je crois, puisqu'il s'agit d'une prédiction de la décision de la Cour Suprême, que la vérité se trouve entre ces deux positions. Ainsi, si certains des actes qui, selon la Commission MacDonald, sont illégaux étaient mis à l'épreuve devant la Cour Suprême du Canada, ils ne seraient plus jugés illégaux. Par exemple, prenons un affaire qui serait présentée à la Cour Suprême du Canada dans laquelle un membre du Service de sécurité serait accusé dans la ville de Winnipeg, pour me servir de votre ville, d'avoir marché sur la chaussée... Vous voyez sans doute où je veux en venir.

**Le sénateur Godfrey:** Vous dites à la page 11 de votre mémoire que selon le critère de la Commission de la réforme du droit, ces actes doivent être justifiables de façon objective alors que l'article 21 du projet de loi pourrait être interprété comme permettant tout actes dont l'agence juge la nécessité justifiable. Comme déduisez-vous cela de l'article 21?

**M. Friedland:** On peut l'interpréter des deux façons.

**Le sénateur Godfrey:** Comment?

**M. Friedland:** On parle d'actes justifiables dont la nécessité est également justifiable. Je peux fort bien m'imaginer un tribunal qui dirait «Raisonnement justifiable pour qui? Eh bien, raisonnablement justifiable pour la loi.» Ou il pourrait dire «Raisonnement justifiable selon l'opinion d'un juge». Je propose de rendre la disposition plus claire en précisant qu'il s'agit de ce que les avocats appellent une épreuve objective. En d'autres mots, c'est au juge de décider et non pas au particulier. N'oubliez pas que lorsque nous parlons de caractère raisonnable dans plusieurs dispositions du Code criminel, nous parlons de l'élément subjectif. Lorsqu'un policier peut procéder à une arrestation au terme de l'article 450 pour motifs raisonnables et probables, je crois que j'ai raison de dire que ce

[Text]

that same interpretation for clause 21. On the other hand it may take the opposite view and say, "We will give that the objective test." So we don't know. I am suggesting that that uncertainty makes it even more dangerous because it is capable of being a subjective test.

**Senator Godfrey:** What do you think of the Waterfield principle?

**Professor Friedland:** I keep hearing you mention the Waterfield principle.

**Senator Godfrey:** It is very important.

**Senator Flynn:** It is very important for Godfrey's obsession.

**Senator Godfrey:** It is the McLeod Report's obsession.

**Professor Friedland:** It did not come up in your practice very often, did it?

**Senator Godfrey:** I never heard of it until I read the McLeod Report.

**Professor Friedland:** Unlike some of the earlier witnesses, I have read the McLeod Report and I remember the Waterfield case from some of the cases that I dealt with in my criminal law class. But it did not loom as large in my mind as it loomed in the minds of those drafting that report. They took a relatively obscure English case and made it into almost a statute.

**Senator Nurgitz:** So much for the Waterfield case.

**Senator Godfrey:** I am wondering whether we should incorporate it into a statute. I am trying to find some area to define.

**Professor Friedland:** I heard you reading the case earlier and I have read it a couple of times. When you read it I said to myself, "What the heck does it mean?" It is such a difficult test that if it were put in the legislation you would get a lot more witnesses coming before you and saying that they do not want that type of legislation. I think that if you are going to have a test it should be one that is easier to read. I am not disagreeing with the Waterfield case because, as you can tell from the remarks I am now making, the courts, on a case by case basis will find much of the conduct that the McDonald Commission found illegal not to be illegal. Coming back to the Winnipeg jay-walking case when it comes before the Supreme Court of Canada, I think that the Supreme Court will say, "Oh well, we are not going to hold this to be illegal. The person was acting as a peace officer when following the person and he had legitimate grounds in considering arresting that person. We will say that it is within the reasonable scope of his activity to engage in that conduct." And they might even cite the Waterfield case, now that everyone is excited about it.

**Senator Godfrey:** I must say that I find your suggestion, which I think is a new one, about trying to confine such

[Traduction]

n'est pas une norme objective, mais bien subjective. Le tribunal pourrait fort bien se servir de la même interprétation pour l'article 21. D'un autre côté, il pourrait prendre la position contraire et dire «Nous nous servirons d'une épreuve objective». Nous ne savons pas. Je suggère simplement que cette incertitude rend les choses encore plus dangereuses parce qu'il pourrait s'agir d'une épreuve subjective.

**Le sénateur Godfrey:** Que pensez-vous du principe Waterfield?

**M. Friedland:** Vous en parlez toujours.

**Le sénateur Godfrey:** Il est très important.

**Le sénateur Flynn:** C'est une obsession chez le sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** C'est l'obsession du rapport McLeod.

**M. Friedland:** Vous n'avez pas souvent rencontré ce principe quand vous pratiquiez?

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est que lorsque j'ai lu le rapport McLeod que j'en ai entendu parlé.

**M. Friedland:** Contrairement à certains des autres témoins que vous avez entendus, j'ai lu le rapport McLeod et je me souviens de l'affaire Waterfield car on en avait fait mention dans certaines affaires étudiées lors de mes cours de droit criminel. Mais ce jugement ne me semblait pas important, tout au moins pas autant que pour les rédacteurs de ce rapport. Ils se sont servis d'une affaire britannique relativement obscure et en ont presque fait une loi.

**Le sénateur Nurgitz:** Autant pour l'affaire Waterfield.

**Le sénateur Godfrey:** Je me demande si nous devrions l'inclure dans une loi. J'essaie de trouver où glisser cette définition.

**M. Friedland:** Je vous ai entendu lire les conclusions de l'affaire un peu plus tôt et je l'ai même fait moi-même une ou deux fois. Lorsque vous les avez lues, je me suis dit «Mais qu'est-ce que cela veut dire?» C'est une épreuve si difficile que si elle était incluse dans la loi, bon nombre de témoins viendraient vous dire qu'ils s'y opposent. Je crois que si vous voulez établir une épreuve, elle devrait être plus facile à comprendre. Je ne dis pas que je ne suis pas d'accord avec le jugement Waterfield, de toute façon mes remarques indiquent bien ma position, parce que les tribunaux décideront en étudiant chaque affaire séparément qu'un bon nombre des activités que la Commission MacDonald a jugé illégales ne le sont pas. Pour revenir à celui qui a marché sur la chaussée à Winnipeg, lorsque cette affaire sera présentée à la Cour Suprême du Canada, je crois que cette dernière dira «Nous ne pensons pas que c'est une activité illégale. Cette personne était un agent de la paix qui suivait un individu lequel il croyait, pour des raisons légitimes, devoir arrêter. Nous dirons que cet acte se trouvait dans les limites raisonnables de ses fonctions». Ils citeront peut-être même l'affaire Waterfield, puisque maintenant tout le monde en parle.

**Le sénateur Godfrey:** Votre suggestion de limiter ce comportement à des condamnations légères en changeant la for-



[Text]

conduct to minor convictions by changing the wording an interesting one. I think that we are copping out by saying that the Supreme Court of Canada will deal with it some day and tell us what the law is. It is our job to define such things in the legislation, rather than relying on the Supreme Court of Canada.

**Professor Friedland:** One twist that I put on it in my paper is to link it up with publicly announced rules which would mean that if a police force wanted to allow jay-walking, for example, they would then come before, say, your joint committee on statutory instruments and you would then say, "Well, that sounds reasonable." On the other hand, they may have on that list something else to which you say, "No, we are not going to permit you to have that in the regulations." So it would provide some control over the type of summary conviction offences for which a police officer, or a security service officer, would be protected.

**Senator Godfrey:** I was interested in the fact that on this question of exceeding the speed limits there is a provision in every single province. But in only three provinces, of which Ontario is one, it is completely wide open; there is no test of reasonableness as long as they are acting within their duty. There should be additional safeguards built in saying that if you are following in a chase you can ignore everything else.

**Senator Flynn:** You have to give up at a certain point.

**The Chairman:** Does not the problem of inherent contradiction go a stage beyond that, which is the practice common to terrorists and foreign agent groups, of testing the loyalty of an adherent by causing them to participate in a crime? We had an example of that in the United States in the case of Miss Hearst. She claimed at one point that she was forced to go along in order to prove her *bona fides* in the group.

**Senator Balfour:** But she was not operating as an undercover agent.

**The Chairman:** I understand that the original inherent contradiction that McDonald examined was not simply with regard to these minor ones but was with regard to the known practice of terrorist groups to require an adherent to participate in a criminal offence. How would you deal with that, Professor Friedland?

**Professor Friedland:** That is a very difficult case and I am not sure if you can deal with it. It would not come within my statutory exemptions because I am dealing only with summary conviction offences. You would not want to have carefully delineated rules for indictable offences since that would play into the hands of the terrorists. If the rule was that in the course of an operation you could steal \$200 but not more than that you can be sure that the group would steal \$300 just to test the person. So you must be careful not to delineate in detail. I would leave those rules vague so that you don't face that situation, so that people do not know what the answer is

[Traduction]

mulation est assez intéressante. Je crois que nous nous défilons en disant que la Cour suprême du Canada se penchera sur cette question un jour ou l'autre et nous dira qu'elle est la loi. C'est à nous qu'il revient de définir ces choses dans la loi, plutôt que de compter sur la Cour suprême du Canada.

**M. Friedland:** Dans mon document, j'ai lié cette affaire aux règlements annoncés publiquement, ce qui voudrait dire que si un corps policier voulait permettre qu'on traverse la chaussée n'importe où, par exemple, il l'ajouterait probablement à une liste d'un règlement; ce dernier serait probablement renvoyé à votre comité chargé d'étudier les textes réglementaires qui dirait certainement: «Cela nous semble raisonnable». D'un autre côté, il pourrait y avoir dans cette liste une autre activité à laquelle vous vous opposeriez en disant «Non, nous ne vous permettons pas de l'inclure dans le règlement.» Ainsi, cela permettrait d'assurer un certain contrôle du type de déclaration sommaire de culpabilité pour lesquelles un policier, ou un agent des services de sécurité, serait protégé.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai été intéressé d'apprendre que chaque province prévoit une disposition sur les excès de vitesse. Mais ce n'est que dans trois provinces, dont l'Ontario, qu'on ne doit pas justifier cet acte tant que les policiers impliqués ont agi ainsi dans l'exercice de leurs fonctions. On devrait assurer des mesures protectrices supplémentaires précisant que s'il s'agit d'une poursuite, on peut ignorer tous les autres règlements.

**Le sénateur Flynn:** Il faut savoir abandonner.

**Le président:** Mais le problème de la contradiction inhérente ne va-t-il pas plus loin que ce qui est la pratique chez les terroristes et les groupes d'espionnage étranger; ne met-on pas à l'épreuve les nouveaux adhérents, pour en vérifier la loyauté, en les forçant à participer à un premier acte criminel? Nous avons eu un exemple de cette situation aux États-Unis dans l'affaire de M<sup>lle</sup> Hearst. Elle a soutenu à un certain moment qu'on l'avait forcée à participer à une activité illégale afin de prouver qu'elle faisait vraiment partie du groupe.

**Le sénateur Balfour:** Mais elle n'était pas agent secret.

**Le président:** La contradiction inhérente qu'a étudiée McDonald ne portait pas simplement sur ces aspects mineurs mais également sur la pratique établie des groupes terroristes de forcer un adhérent à participer à des activités criminelles. Qu'en pensez-vous, Monsieur Friedland?

**M. Friedland:** C'est une question très complexe et je ne suis pas tout à fait certain que vous puissiez vraiment vous y attaquer. Cela ne relèverait pas de l'exemption statutaire que j'étudie, les déclarations sommaires de culpabilité. Il ne serait pas souhaitable d'avoir des règlements clairement établis pour les déclarations sommaires de culpabilité puisque cela faciliterait la tâche des terroristes. Si le règlement précisait que seuls les vols de 200 \$ et moins sont admissibles je puis vous assurer que le groupe déciderait de voler 300 \$ simplement pour mettre le nouvel adhérent à l'épreuve. Vous devez être très prudents et ne pas donner trop de détails. Je conseillerais de

[Text]

and we would leave it up to the judge using the defence of necessity.

In my national security study I have a paragraph which deals with this issue on page 96. I will just read it to you:

This area of the law is not at all clear. It is not likely that the courts would convict a police informer who played a minor role towards the execution of a crime in order to frustrate the crime. At the extreme, they would convict an informer who played a major part in a serious crime, whatever his purpose. But few such cases will ever reach the courts and so the law will necessarily remain uncertain. This, of course, makes it difficult for infiltrators to know how far they can go in proving their *bona fides* to a terrorist group.

I would like to leave it vague like that. I do not think that you can clarify, as this bill attempts to do, breaches of the serious offences.

**The Chairman:** You would be inclined to see relief in prosecutorial discretion, pardon, all the panoply of things which—

**Professor Friedland:** Not just prosecutorial discretion and executive pardon but in the inherent wisdom of the judiciary to say, "We will permit that action." I quoted Mr. Justice Dickerson in *Eccles and Bourque* when he said that, "Well, of course, you can trespass to make an arrest." I would think that the Supreme Court would somehow or other devise sensible rules for these serious offences.

**Senator Balfour:** Professor, it was put to us by the Solicitor Gen, and I believe also by the Minister of Justice, that clause 21 is really an attempt to codify not only section 25 of the Criminal Code but also the common law rule enunciated in the Priestman case at the Supreme Court level in the language of Mr. Justice Locke. I am not that familiar with the case, but it was put to us by at least one of those two gentlemen, and perhaps by both of them, that the language is almost identical to the language of Mr. Justice Locke. Is that your view of the matter?

**Professor Friedland:** The Priestman case was a civil action and it is hard to apply it in this situation. All I will say is that my interpretation of the law is different from that of the Minister of Justice on this point and I do not think this represents the law. I think this goes beyond the existing law. On the other hand, as the lawyers here know, the Supreme Court could easily disagree with what I have said and say that this does represent the law.

**Senator Godfrey:** I had not realized that that case was a civil action and did not involve some criminal action.

[Traduction]

faire en sorte que ces règlements soient aussi vagues que possible de façon à ce que vous ne vous trouviez pas dans cette situation et que les gens ne connaissent pas la réponse à l'avance; on laisserait ainsi les juges déterminer si l'inculpé avait été forcé à commettre cet acte criminel.

Dans mon étude sur la sécurité nationale, à la page 96, j'aborde cette question:

Ce domaine n'est pas clair. Je ne crois pas que les tribunaux jugeraient coupable l'indicateur qui a joué un petit rôle dans une activité criminelle dans le but de la faire échouer. À l'autre extrême ils reconnaîtraient coupable l'indicateur qui aurait joué un rôle important dans un crime important, peu importe la raison de son comportement. Mais très peu de cas du genre seront amenés devant les tribunaux et la loi demeurera donc ainsi nécessairement incertaine. Évidemment, cela rend les choses difficiles pour les infiltrateurs car ils ne savent pas jusqu'à quel point ils peuvent aller pour prouver leur loyauté au groupe terroriste.

J'aimerais que les choses restent aussi vagues. Je ne crois pas que vous puissiez clarifier, comme on essaie de le faire dans ce projet de loi, les exceptions aux infractions graves.

**Le président:** Voudriez-vous qu'une exonération soit prévue grâce au pouvoir discrétionnaire assuré en matière de poursuites, le pardon, toutes ces choses qui . . .

**M. Friedland:** Non seulement la discrétion assurée en matière de poursuite «judiciaire» et le pardon de l'exécutif, mais la sagesse inhérente du système judiciaire qui dira «Nous permettrons ce type d'activité». J'ai cité le juge Dickson dans l'affaire *Eccles et Bourque* qui a dit «Évidemment, vous pouvez enfreindre la loi pour procéder à une arrestation». Je crois que la Cour suprême trouvera une façon ou une autre d'établir des règlements sensés pour ces infractions graves.

**Le sénateur Balfour:** Monsieur, le Solliciteur général nous a dit, et le ministre de la Justice également, je crois, que l'article 21 vise de fait à codifier non seulement l'article 25 du Code criminel mais également la règle de droit coutumier énoncée dans l'affaire Priestman par le juge Locke de la Cour suprême. Je ne connais pas très bien cette affaire, mais au moins un des deux représentants du gouvernement dont je viens de parler, peut-être même les deux, nous ont dit que le vocabulaire est presque identique à celui utilisé par le juge Locke. Qu'en pensez-vous?

**M. Friedland:** L'affaire Priestman était une affaire au civil et il est difficile d'appliquer la décision à la situation qui nous occupe. Tout ce que je peux dire c'est que mon interprétation de la loi diffère de celle du ministre de la Justice à cet égard et je ne crois pas que cela représente la loi. Je crois que cela va au-delà de la loi actuelle. D'un autre côté, comme ceux d'entre vous qui sont avocats le savent, la Cour suprême pourrait facilement ne pas partager mon opinion et dire que cela représente la loi.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne savais pas qu'il s'agissait d'une affaire au civil et qu'il n'y avait pas eu acte criminel.



[Text]

**Professor Friedland:** It has been a long time since I read it but that case involved a police shooting which caused an accident and that is probably why that language was used.

**Senator Lapointe:** Do you consider the fact that an informer becomes an agent provocateur as immoral and that it should be legalized?

**Professor Friedland:** It is difficult to know how you control what I call immoral entrapment. There is proper entrapment and immoral entrapment. The Supreme Court of Canada has said that some forms of entrapment are legal. For example, if a police officer comes up to someone on the corner and says, "I would like to buy drugs from you," and that person sells drugs and then the officer arrests him, that is a form of entrapment in a sense, but the courts in all countries have said that that is legal.

When is it illegal? The Supreme Court of Canada has been struggling with that issue in a number of cases. In particular, there is a recent judgment in a case called *Amato and the Queen* in which they dealt with the issue of entrapment. But that decision is not a clear decision since the majority of the court did not agree on the same reasoning. My own solution is to have a test, a legislative test which would enable a judge or a jury to dismiss a case if there was improper entrapment. I have proposed a test, and there is a similar test in the McDonald report.

My test is that the jury should acquit the accused if they are satisfied that the police or their agent's conduct in instigating the crime has gone substantially beyond what is reasonable having regard to all the circumstances including, in particular, the accused's pre-existing intent. That would be my test.

**Senator Godfrey:** Having regard to what?

**Professor Friedland:** Having regard to all the circumstances, including in particular the accused's pre-existing intent.

**Senator Godfrey:** That does not sound like 41(1) to me.

**Professor Friedland:** This is dealing with entrapment. This provides a defence to an accused, and this is a problem not just for the security service but particularly in the general area of the criminal law, and it is not something that one would expect to find in a bill dealing with a security service, but it might be something that the committee should consider if they are dealing with informers and they could consider that in relation to—

**Senator Lapointe:** You mean an informer who is in a group which is relatively quiet, and he starts a riot, for example. The informer is instigating the trouble so he is then an agent provocateur?

**Professor Friedland:** Yes. I would think that we would all say that that would be improper and if you charged the people whom he had incited with the offence of mischief, one would hope that the courts would provide some form of a defence.

[Traduction]

**M. Friedland:** J'ai lu cette histoire il y a longtemps; je crois qu'il s'agissait de coups de feu tirés par la police qui avaient causé un accident; c'est probablement pourquoi on s'était servi de ce vocabulaire.

**Le sénateur Lapointe:** Jugez-vous que le fait qu'un indicateur devienne un agent provocateur est immoral et que cela devrait être légalisé?

**M. Friedland:** Il est difficile de savoir comment on peut limiter ce que j'appellerais un traquenard policier immoral. Il y a traquenard moral et traquenard immoral. Selon la Cour suprême du Canada, certaines formes de traquenard policier sont légales. Par exemple, si un policier disait à quelqu'un au coin de la rue: «J'aimerais que tu me vendes de la drogue», si cette personne vendait de la drogue au policier et que ce dernier l'arrêtait, c'est une forme de traquenard policier, mais pour les tribunaux de tous les pays c'est légal.

Quand est-ce illégal? La Cour suprême du Canada a dû discuter de cette question à plusieurs occasions. En particulier, le jugement récent dans l'affaire *Amato contre la Reine* dans laquelle on traitait de la provocation policière. Mais cette décision n'est pas claire puisque la majorité du tribunal n'était pas d'accord sur le même raisonnement. Ma solution serait d'établir une preuve, une preuve législative qui permettrait à un juge ou à un jury de rejeter une affaire s'il y a eu provocation injustifiée. J'ai proposé une épreuve d'ailleurs similaire à celle du rapport McDonald.

Selon ma proposition, un jury acquitterait l'accusé s'il était convaincu que le comportement du policier ou de l'agent lors de l'enquête allait au-delà du raisonnable compte tenu des circonstances, y compris les intentions de l'inculpé. Voilà ce que je propose comme test.

**Le sénateur Godfrey:** Compte tenu de quoi?

**M. Friedland:** Compte tenu de toutes les circonstances, y compris la possibilité que l'accusé avait l'intention de commettre le crime.

**Le sénateur Godfrey:** Cela ne me semble guère correspondre au paragraphe 41(1).

**M. Friedland:** Nous parlons ici de provocation policière. Le fait que l'accusé puisse l'invoquer comme moyen de défense pose un problème non seulement pour le Service de sécurité, mais plus particulièrement encore dans le domaine plus général du droit criminel. Ce n'est pas quelque chose que l'on s'attendrait à voir dans un projet de loi concernant un service de sécurité, mais c'est peut-être une question sur laquelle le Comité devrait se pencher dans le cas d'informateurs et qu'il pourrait examiner eu égard...

**Le sénateur Lapointe:** Vous songez par exemple à l'informateur qui se trouverait dans un groupe relativement calme et qui déclencherait une émeute. Comme celui-ci serait l'instigateur de la bagarre, il serait alors considéré comme un agent provocateur?

**M. Friedland:** Exactement. Je crois que nous serions tous d'accord pour condamner cette façon de faire et, si les personnes qu'il aurait incitées à l'émeute étaient accusées de méfait,

[Text]

I will give a copy of this article to your chairman, who has very little to read and who might wish to read it!

**Senator Lapointe:** I would like to ask a few other questions. Are you of the opinion that the members of the review committee should all be members of the Privy Council?

**Professor Friedland:** I do not feel strongly that they should be. I see some advantages in not requiring it, however. For example, you might wish to appoint a retired judge of the Supreme Court of Canada to that committee. I think I am right, Mr. Chairman, in saying that not all of the judges of the Supreme Court of Canada are members of the Privy Council, so it might be appropriate to have such a person on the committee. On the other hand, you could always appoint somebody that you want as a Privy Councillor and solve that particular problem. The suggestion that I made in my paper is that three members seems a little low. On the other hand, I know that, in England, a single judge is handling reviews of wire-tapping matters—Mr. Justice Diplock—and so they are getting by with a single judge reviewing it.

**Senator Lapointe:** In England, their mandate is much larger?

**Professor Friedland:** Yes.

**Senator Lapointe:** When you say that if a judge refuses a warrant you could go to a panel of judges, is that not a little bit like judge-shopping?

**Professor Friedland:** No, I do not think so. I think what happens in the States—and I have not looked at this for some time—is that if the matter comes before one of the judges who is specially designated to look into these matters—and there are seven federal circuit court judges designated by the Chief Justice of the Supreme Court to handle these applications; if the judge has any doubt about it, he will say, “No, I want this to be heard by a panel of judges,” and then a panel of judges will hear it.

Under the bill that we are looking at here, there is no possibility of a larger group of judges considering the issue, and so it would be a simple technique to say that if a judge wishes to have the matter determined by a larger panel, he could request that, and that would provide some uniformity in the operation.

However, I imagine that some of this may take place internally within the Federal Court of Canada; that they may have review panels of some sort but I think it should be spelled out in somewhat more detail in the legislation. At the very least, it should not be any judge of the federal court; it should be a judge selected by the Chief Justice of the Federal Court, as is the case in the Evidence Act and as is the case in the new Criminal Code Amendment bill that was just made public.

[Traduction]

nous nous attendrions que les tribunaux assurent à ces dernières un moyen de défense quelconque.

Je vais faire parvenir un exemplaire de cet article à votre président, qui a très peu de chose à lire et qui pourrait vouloir y jeter un coup d'œil!

**Le sénateur Lapointe:** Je voudrais poser quelques autres questions. Êtes-vous d'avis que les membres du comité de surveillance devraient tous être choisis parmi les membres du Conseil privé?

**M. Friedland:** Je ne suis pas absolument convaincu qu'ils devraient l'être, mais j'estime qu'il y aurait quelques avantages à ne pas l'exiger. Par exemple, on pourrait vouloir nommer à ce comité un juge de la Cour suprême du Canada qui serait à la retraite. Si je ne m'abuse, monsieur le Président, les juges de la Cour suprême du Canada ne sont pas tous membres du Conseil privé, de sorte qu'il conviendrait de prévoir la possibilité de nommer une telle personne au comité. Par contre, il serait toujours possible de faire en sorte que la personne qu'on veut désigner soit d'abord nommée au Conseil privé, ce qui résoudrait le problème. Ce que j'ai fait remarquer dans ma présentation, c'est que le comité devrait être composé de plus de trois membres. Je sais par contre qu'en Angleterre la surveillance de l'écoute clandestine est confiée à un seul juge, M. le juge Diplock.

**Le sénateur Lapointe:** En Angleterre, le mandat est beaucoup plus large, n'est-ce pas?

**M. Friedland:** Oui.

**Le sénateur Lapointe:** Quand vous dites que, si un juge refuse de décerner un mandat, il serait possible de s'adresser à un comité de juges, n'est-ce pas un peu comme de chercher à gauche et à droite pour trouver un juge prêt à faire ce qu'on lui demande?

**M. Friedland:** Non, je ne le pense pas. Je crois qu'aux États-Unis—mais il y a un certain temps que je ne me suis pas préoccupé de voir ce qui s'y fait—les choses se passent de la façon suivante: lorsqu'une demande de mandat est adressée à un des juges spécialement désignés pour s'occuper de cette question—et il y a sept juges fédéraux itinérants nommés par le juge en chef de la Cour suprême—et que celui-ci a le moindre doute, il répondra: «Non, je veux que cette demande soit entendue par un comité de juges», et c'est alors ce qui se produit.

Or, le projet de loi que nous sommes en train d'étudier ne prévoit pas la possibilité d'un renvoi à un groupe de juges, alors nous pourrions tout simplement décider que si un juge veut que la question soit étudiée par un comité, il n'aurait qu'à le demander, ce qui donnerait une certaine mesure d'uniformité.

Toutefois, j'imagine qu'il existe peut-être déjà une forme quelconque de comité d'appel au sein de la Cour fédérale du Canada, mais j'estime qu'il devrait en être expressément question dans le projet de loi. A tout le moins, le juge ne devrait pas être simplement un juge de la Cour fédérale, mais un juge nommé par le juge en chef de la Cour fédérale, comme c'est le cas dans la Loi sur la preuve et dans le nouveau projet de loi visant à modifier le Code criminel, lequel vient d'être rendu



**[Text]**

That is another provision which relates to privilege in sensitive areas in criminal cases, and they have exactly the same provision as in the Evidence Act. In other words, that it is the Chief Justice of the Federal Court who does the selection, and it seems to me that this was just an oversight that they did not have a similar provision.

**Senator Godfrey:** I think Mr. Finn indicated that that was acceptable under the Evidence Act.

**Professor Friedland:** Yes, but the point that I am adding is that in these other cases where it is visible, where there is a question of privilege of state documents, both sides know about it and it is understandable that you could have an appeal, where as in this case the other side does not know about it; the person who is the subject of a wiretap is not going to know at this stage that he is the subject of a wire-tap, so the appeal procedure is not reasonable. Therefore, you have to build in some artificial appeal procedure, and I am suggesting allowing the Federal Court judge to request a review by a panel of Federal Court Judges.

**Senator Flynn:** Mr. Chairman, just on this point, the definition section says that "judge" means a judge of the Federal Court of Canada; it does not say whether it is a judge of the trial division or of the appeal division. Probably there should be a clarification there, but I am just mentioning that in passing.

The point I wanted to make was that I agree generally with the conclusions of Professor Friedland. However, he says:

To clarify and confine the scope of threats to the security of Canada . . .

I understand what he means by that, but what about the provisions of section 14(2) and section 28? Does he think that they should be left as is and subject to the issuance of warrants under section 22? As he knows, section 14(2) says:

Nothing in this Act restricts the Service from remaining informed about the political, economic and social environment within Canada and matters affecting that environment.

Section 18 speaks of a more general field, which is:

The Service may, in relation to the defence of Canada or the conduct of the international affairs of Canada . . .

To me, that is a much wider definition than the definition of threats to the security of Canada, and these two sections are subject to the issuance of warrants under clause 22 of the bill.

Would you suggest that it would not be important, if not to delete these sections at least to say that you cannot obtain a warrant under section 22 when you are dealing only with these two matters as defined in these two sections?

**[Traduction]**

public. Il s'agit encore une fois d'une disposition concernant la question de privilège relativement aux domaines délicats dans des cas criminels, et le libellé est le même que dans la Loi sur la preuve. Autrement dit, le juge doit être nommé par le juge en chef de la Cour fédérale, et il me semble que c'est tout simplement un oubli si le projet de loi que nous étudions ne contient pas une disposition semblable.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que M. Finn a indiqué que cela serait acceptable aux termes de la Loi sur la preuve.

**M. Friedland:** Oui, mais ce que j'essaie de démontrer, c'est que dans ces autres cas où la chose est évidente, où la question de privilège s'applique de toute évidence aux documents de l'Etat, les deux parties en sont conscientes et elles ont donc la possibilité d'interjeter appel, tandis que dans le cas qui nous préoccupe, l'autre partie n'est pas au courant, la personne qui fait l'objet d'une écoute clandestine n'en est pas consciente au moment où cela se produit, de sorte que la procédure d'appel n'est pas raisonnable. Aussi est-il nécessaire de prévoir un mécanisme d'appel, c'est pourquoi je propose que le juge de la Cour fédérale ait la possibilité de renvoyer la question à un comité de juges de la Cour fédérale.

**Le sénateur Flynn:** Monsieur le Président, si je puis m'arrêter à ce point, on trouve dans la partie des définitions que le mot «juge» désigne un juge de la Cour fédérale du Canada. On ne précise pas s'il s'agit d'un juge de la division de première instance ou d'un juge de la division d'appel. Il conviendrait sans doute de tirer les choses au clair, mais je ne fais que le mentionner en passant.

Si j'interviens ici, c'est pour signaler que je suis généralement d'accord avec les conclusions du Professeur Friedland. Il dit cependant:

Pour clarifier et préciser l'étendue des menaces envers la sécurité du Canada . . .

Je comprends ce qu'il veut dire par là. Mais que pense-t-il des dispositions du paragraphe 14(2) et de l'article 28? A son avis, est-ce qu'il faudrait les laisser tels quels, étant donné qu'ils tombent sous le coup des conditions énoncées à l'article 22 pour l'obtention d'un mandat? Comme il le sait, le paragraphe 14(2) se lit comme suit:

La présente loi n'a pas pour effet d'empêcher le Service de se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada et des événements qui peuvent influencer sur celle-ci.

L'article 18 est d'une portée plus générale:

Le Service peut, dans les domaines de la défense et de la conduite des affaires internationales du Canada . . .

Il s'agit là d'une définition bien plus large à mon avis que celle des menaces envers la sécurité du Canada, et les deux articles en question sont assujettis aux conditions énoncées à l'article 22 du projet de loi en ce qui concerne l'obtention d'un mandat.

Ne serait-il pas d'accord pour dire qu'il serait important, sinon d'éliminer ces articles, du moins de préciser qu'on ne saurait obtenir un mandat aux termes de l'article 22 quand il est question uniquement des deux domaines dont il est question dans ces articles?

**[Text]**

**Professor Friedland:** Yes, I agree with the point that you are making, sir. From what I have read, I think that the government would agree with you, certainly on the points dealing with 14(2) and that is that that was not designed to cover intrusive techniques but rather for open sources, and then you get into the question of whether you need it in the bill or not.

I heard Peter Russell say that perhaps it could be dropped. Personally, I am just as happy to have it in here, because it makes it clear that we are dealing with open-sourced information and people know that that is what the security service is doing and is supposed to be doing—that is, keeping abreast through open sources of what is going on in the country.

As far as clause 18 is concerned, I do not feel qualified to discuss it. It raises difficult issues and does not talk about security, but rather talks about the operations the CIA or the MI 6 would be involved in. In other words, it talks about external intelligence. On the other hand, the two are interrelated, because both affect the security of Canada.

**Senator Flynn:** How do you define "security" in that case? Would that be military security or commercial economic security? The word "security" can be very broad.

**Professor Friedland:** In connection with clause 18, if one is collecting information on a foreign government, that has a potential impact on the security of the country.

I do note, senator, that clause 18 prevents the service from obtaining information in relation to a Canadian citizen. So, it differs a little from clause 22.

**Senator Flynn:** Let us say that a commercial mission from Great Britain came to Canada to complete a deal, and it is in the interest of the international affairs of Canada to know what is going to take place. Would you authorize the issuance of a warrant under clause 22 so that Canadian officials could find out what the British have in mind when coming here? I am speaking of a friendly country when using that example. I appreciate that, when the Russians are here, people are always very suspicious, but would you be equally suspicious if officials from Great Britain or France came here, or officials from any other allied country? Clause 18 does not make that distinction at all.

**Professor Friedland:** That is right. It is fairly difficult to draw a distinction in the legislation between gradations of countries from which it is improper to obtain information and countries from which it is proper. As I said, this is a very difficult area, and I do not feel qualified to discuss it.

**Senator Flynn:** The moment you open that door, do you not agree that the possibility of abuse is extreme, because not only would you be able to obtain warrants concerning the foreign missions, but you would be entitled, by the same token, to obtain information that could affect Canadian citizens.

**[Traduction]**

**M. Friedland:** Oui, je suis d'accord avec ce que vous dites, monsieur. D'après ce que j'ai lu, je pense que le gouvernement serait lui aussi du même avis, certainement pour ce qui est des arguments relatifs au paragraphe 14(2). Ainsi, ce paragraphe n'était pas destiné à s'appliquer aux techniques «intrusives», mais bien plutôt aux sources de renseignements accessibles au public. On peut, par ailleurs, s'interroger sur l'utilité de l'inclure dans le projet de loi.

J'ai entendu M. Peter Russell dire que ce paragraphe pourrait être appelé à disparaître. Pour ma part, cela ne me gêne pas de le garder, puisqu'il fait bien comprendre qu'il s'agit de renseignements accessibles; les gens savent que c'est là le mandat du Service de sécurité, c'est-à-dire, de se tenir au fait de ce qui se passe au pays grâce à des sources de renseignements publiques.

Pour ce qui est de l'article 18, je ne me sens pas compétent pour en discuter. Cet article soulève des questions difficiles et ne porte pas sur la sécurité, mais bien plutôt sur des activités du genre de celle de la CIA ou du MI 6. Autrement dit, il s'intéresse aux renseignements de sécurité à l'extérieur de nos frontières. Par contre, la sécurité du Canada est étroitement liée à celle des autres pays.

**Le sénateur Flynn:** Comment définirait-on alors la «sécurité»? Faudrait-il parler de sécurité militaire ou de sécurité économique et commerciale? C'est un mot auquel on peut donner un sens très large.

**M. Friedland:** En ce qui concerne l'article 18, le fait de recueillir des renseignements au sujet d'un gouvernement étranger peut avoir des répercussions sur la sécurité du Canada.

Je note cependant, sénateur, que l'article 18 empêche le Service de sécurité d'obtenir des renseignements au sujet d'un citoyen canadien. Ainsi, il diffère quelque peu de l'article 22.

**Le sénateur Flynn:** Supposons qu'une délégation commerciale britannique vienne au Canada pour conclure un marché et qu'il soit dans l'intérêt des affaires internationales du Canada de savoir ce qui va se passer. Seriez-vous d'accord pour qu'on décerne un mandat aux termes de l'article 22 afin de permettre aux autorités canadiennes de se renseigner sur les intentions des Britanniques? Dans l'exemple que je donne, il s'agit d'un pays avec lequel nous avons de bons rapports. Je suis conscient que, quand les Russes viennent chez nous, nous sommes toujours aux aguets, mais serions-nous aussi méfiants s'il s'agissait de représentants de la France ou de la Grande-Bretagne, ou de quelque autre pays allié? L'article 18 ne fait aucune distinction à cet égard.

**M. Friedland:** C'est juste. Il est assez difficile d'établir dans la loi une distinction précisant qu'il est acceptable d'obtenir des renseignements sur certains pays et non pas sur d'autres. Comme je l'ai déjà mentionné, c'est une question très difficile, et je ne me sens pas compétent pour en discuter.

**Le sénateur Flynn:** N'êtes-vous pas d'accord pour dire que le simple fait de prévoir cette possibilité peut facilement conduire à des abus, parce qu'il serait possible, non seulement d'obtenir des mandats en ce qui concerne les délégations étrangères, mais, par le fait même, d'obtenir des renseignements qui pourraient toucher des citoyens canadiens.



[Text]

**Professor Friedland:** I do not want to defend the draftsmen on clause 18, but, as I read it, the service can obtain information on any person other than a Canadian citizen or a permanent resident. However, I understand that you are saying that that information might be picked up as a result of the gathering of other information, and I guess that that would be true.

**Senator Flynn:** Clause 18, in part, states:

—the international affairs of Canada, assist within Canada in the collection of information or intelligence relating to the capabilities, intentions or activities of

(a) any foreign state or group of foreign states; or . . .

The phrase "group of foreign states" would include NATO countries.

The clause goes on to state:

(b) any person other than

(i) a Canadian citizen, . . .

**The Chairman:** Would they do that to us?

**Senator Flynn:** If they did, I would not like that, but is that any reason for legislating anything like this?

**The Chairman:** I wonder to what extent that happens, bearing in mind the testimony that was given in the United States about a month ago by an FBI agent with regard to a trade meeting which took place in San Francisco at which it appeared that a number of friendly countries had been targeted. One wonders to what extent that goes on.

**Senator Flynn:** I suspect that it goes on, but to tie this problem to the task of a security agency appears to me to push it too far. It opens an unlimited forr to the agency.

**Professor Friedland:** One wants somebody or some agency to collect information on the military and defence capabilities of foreign countries and, as you go down from there to economic, health and safety—and this could include information regarding acid rain—I am not sure whether you could devise a clause which keep us happy. Perhaps the solution is to have a good review system.

**Senator Flynn:** But why not? I have no objection to giving that mandate to an agency, as long as clause 22 says "other than clauses 16, 17 and 18," or "other than clauses 14, 15, 16, 17 and 18."

If the agency wants to collect that information, should we give them a blessing to use intrusive means to collect that kind of information with regard to a friendly state where the

[Traduction]

**M. Friedland:** Je ne veux pas défendre les auteurs de l'article 18, mais l'interprétation que j'en tire, c'est que le Service peut obtenir des renseignements sur toutes personnes sauf celles qui sont des citoyens canadiens ou des résidents permanents. Toutefois, je comprends que vous voulez faire remarquer que des renseignements de ce genre pourraient se glisser dans les renseignements obtenus sur d'autres personnes, et j'imagine que vous avez raison.

**Le sénateur Flynn:** Dans l'article 18, on peut lire ce qui suit:

... les affaires internationales du Canada, prêter son assistance, au Canada, à la collecte d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités:

(a) d'un État étranger ou d'un groupe d'États étrangers; ou . . .

Dans l'expression «groupe d'États étrangers», il faudrait inclure les pays de l'OTAN.

On y lit ensuite ceci:

(b) d'une personne qui n'est:

(i) ni un citoyen canadien, . . .

**Le président:** Pensez-vous vraiment qu'on nous ferait ce coup-là?

**Le sénateur Flynn:** Si on nous le faisait, je ne serais pas content, mais est-ce une raison pour légiférer quelque chose du genre?

**Le président:** Je me demande dans quelle mesure la chose se produit, quand on pense par exemple aux révélations qui ont été faites aux États-Unis il y a environ un mois par cet agent du FBI qui a fait état des activités de surveillance exercées lors d'une rencontre commerciale tenue à San Francisco à l'endroit d'un certain nombre de pays avec lesquels les États-Unis étaient en bons termes. On peut s'interroger sur la fréquence de ces activités de surveillance.

**Le sénateur Flynn:** J'imagine que cela se produit en effet, mais je trouve exagéré de vouloir parler de ce problème en rapport avec le mandat d'un service de sécurité. Ce serait lui donner une liberté d'action illimitée.

**M. Friedland:** Nous tenons bien sûr à ce qu'il y ait une personne ou un service chargé de recueillir des renseignements sur les capacités militaires et défensives de pays étrangers et, si nous voulons aller plus loin encore pour englober les domaines de l'économie, de la santé et de la sécurité matérielle—il pourrait s'agir par exemple d'obtenir des renseignements sur les pluies acides—j'estime qu'on pourrait difficilement formuler un article qui nous donnerait entièrement satisfaction. La solution, c'est peut-être d'avoir un bon système de surveillance.

**Le sénateur Flynn:** Mais pourquoi pas? Je n'ai pas d'objection à ce que l'on confère pareil mandat à un service de sécurité, pourvu que l'article 22 précise «à l'exception des articles 16, 17 et 18» ou «à l'exception des articles 14, 15, 16, 17 et 18».

Si le service de sécurité veut recueillir des renseignements de cet ordre, est-ce à dire qu'il faut lui donner pleins pouvoirs pour se servir de techniques «intrusives» afin d'obtenir des

[Text]

security of Canada proper is not involved? Is it to be a security agency or is it to be a commercial spying agency?

**Professor Friedland:** It may well be that I should make the same point with clause 18 that I made with the definition of threats to the security of Canada..

If you will recall, I suggested that subclause (c), as far as threats to the security of Canada are concerned could be improved if that were limited by the words "detrimental to the interests of Canada." It may be that clause 18 should be limited by words setting out that there is some threat to the security of Canada..

**Senator Flynn:** That is really my point. I thought that if one wanted to restrict threats to the security of Canada, if one wanted to restrict them and it was provided for in clause 18, one would have to be logical. If you close the door there, you open it on the other side.

**Senator Lapointe:** Are you in favour of a separate agency for foreign intelligence?

**Senator Nurgitz:** As opposed to domestic intelligence?

**Senator Lapointe:** Yes.

**Professor Friedland:** Since we are not into foreign intelligence operations in a big way, I think it is probably wise to keep that within the same service.

If we were to establish a separate service, the chances are that it would create a life of its own and we would get into foreign intelligence in a bigger way than we want. The reason we are not into it in a big way—and I am not an expert on this—is because we have the United States and England providing us with foreign intelligence. So, we do not need a strong foreign intelligence service; we can rely on other countries.

**Senator Nurgitz:** Your brief is silent on the question of separate services, although there is one—

**The Chairman:** Yes, there is one tempting clause I was going to ask Professor Friedland to elaborate on, so I am glad you raised this. That is found at page 11, six lines from the bottom.

**Professor Friedland:** I say on balance that I agree with the arguments favouring the separation of the security service from the RCMP. I have read the Mackenzie Report and the McDonald Commission Report, and on balance they take that position. The factor that influences me is the recruitment problem. You will be able to recruit people who have an interest in security and an interest in foreign affairs and international relations who have received their Ph.D. in international relations from Princeton. We would be able to draw that person into the security service much more easily than you can bring that person into the RCMP. That person is not going to start out in some camp in Alberta and work his way up with possibly no chance of ever getting into the security service. On the other hand, I did not like the reason that the Mackenzie Commission gave for favouring a separate security

[Traduction]

renseignements de ce genre sur un Etat avec lequel le Canada est en bons termes, alors qu'il n'est pas du tout question de sécurité nationale? Veut-on en faire un service de sécurité ou un service d'espionnage commercial?

**M. Friedland:** Il conviendrait peut-être de reprendre à l'égard de l'article 18 la remarque que j'ai faite au sujet de la définition des menaces envers la sécurité du Canada.

Si vous vous souvenez bien, j'ai fait remarquer que l'on pourrait améliorer le paragraphe c) concernant les menaces envers la sécurité du Canada en y ajoutant les mots «préjudiciables à l'intérêt du Canada». Il faudrait peut-être limiter la portée de l'article 18 en précisant qu'il doit y avoir une menace quelconque envers la sécurité du Canada.

**Le sénateur Flynn:** C'est vraiment là où je voulais en venir. D'après moi, si l'on voulait circonscrire ce qui peut constituer une menace envers la sécurité du Canada, et que l'on prévoyait une disposition en ce sens à l'article 18, il faudrait être logique. Car, si l'on ferme la porte de ce côté-là, on l'ouvre de l'autre.

**Le sénateur Lapointe:** Etes-vous en faveur de la création d'un organisme distinct pour le renseignement étranger?

**Le sénateur Nurgitz:** Par opposition au renseignement intérieur?

**Le sénateur Lapointe:** Oui.

**M. Friedland:** Je crois qu'il vaudrait sans doute mieux que ces opérations dépendent du même service puisque nous ne faisons pas beaucoup de renseignement étranger.

Si nous créons un service distinct, les opérations de renseignement étranger risqueraient de prendre une ampleur plus grande que nous ne le voudrions. La raison pour laquelle ces opérations ont peu d'envergure ici—et je ne suis pas un expert en la matière—c'est que les États-Unis et l'Angleterre nous fournissent ces renseignements. Nous n'avons donc pas besoin d'un service de renseignement étranger très important; nous pouvons nous en remettre à d'autres pays.

**Le sénateur Nurgitz:** Votre mémoire est muet sur la question de services distincts, bien qu'il y ait une—

**Le président:** Oui, il y a un passage intéressant sur lequel j'allais demander à M. Friedland de nous donner des précisions. Je suis bien content que vous ayez soulevé ce point. Cela se trouve à la page 11, à six lignes de la fin.

**M. Friedland:** Je dis que, dans l'ensemble, je suis d'accord avec les arguments invoqués pour justifier la séparation du Service de sécurité de la G.R.C. J'ai lu le rapport Mackenzie, ainsi que le rapport de la Commission McDonald, qui appuient globalement cette position. Le facteur qui m'influence, c'est le problème du recrutement. Vous seriez ainsi en mesure de recruter des gens qui s'intéressent aux questions de sécurité, d'affaires étrangères et de relations internationales et qui ont reçu leur doctorat en relations internationales à Princeton. Il serait beaucoup plus facile d'attirer ces personnes vers le Service de sécurité que vers la G.R.C. Les intéressés n'auraient pas besoin de commencer d'abord dans un camp en Alberta, puis de faire leur chemin sans jamais peut-être aboutir au Service de sécurité. D'un autre côté, je n'aime pas beaucoup la raison invoquée par la Commission Mackenzie pour justifier la



[Text]

service. One of their reasons was that a security service has to breach the law and, therefore, should not taint the RCMP. That seems to me to be a poor reason for separating the two, because I take the position that security services should obey the law although I would want the law to be realistic.

A real advantage in having the security service as part of the RCMP is that it must be very difficult for anyone to work his way in as a mole, because who is going to go to Alberta and become an RCMP officer and spend six years with the remote possibility that in the future he may be transferred to the security service? For some purposes it is an advantage, but that is why I say that, on balance, I think we are going to have a better intelligence operation if it is separate, and using the RCMP for operations in the same way as MI 5 uses the special branch of Scotland Yard. Therefore, there has to be a close inter-relationship between the two.

**Senator Godfrey:** Are you sure that they cannot recruit directly into the RCMP security service? My impression was that they were upgrading the class of people. In the past few years it has not been necessary to learn the ride and the music to the ride.

**Professor Friedland:** I stand corrected on that. This is, I believe, a relatively recent development that they are recruiting directly on contract. Still there are some disadvantages for the RCMP to have people brought in.

**The Chairman:** Do you want to take the next question, Senator Nurgitz? I was thinking of the sentence after the one that we just discussed.

**Senator Nurgitz:** I take it that your next sentence on page 11 after you begrudgingly concede to a separate service is agreeing that the federal government, that is the federal Attorneys Gen ought to have the prosecuting authority in cases involving threats to the security of the country, but then you take offence to all offences constituting a threat. Firstly, would you explain that?

**Professor Friedland:** I should like to have the federal government have the primary prosecutorial responsibility in serious cases.

**Senator Nurgitz:** What kind of case would you have involving national security that would not be serious?

**Professor Friedland:** The Official Secrets Act is now prosecuted by the federal government, but under this legislation, under the definition of threats to the security of Canada, there could be conduct which you might not consider to be a threat to the security of Canada even though you might concede that it should be the subject of an investigation by the security service. For example, people have talked about throwing tomatoes. Throwing tomatoes may not be a threat to the security of Canada although, as somebody pointed out earlier today, that if you replace the tomatoes with a bomb or rock, it becomes more serious. I do not think that the federal government should have the primary prosecutorial authority in cases

[Traduction]

création d'un service de sécurité distinct. Elle soutient en effet qu'un service de sécurité doit contrevenir à la loi et qu'il faut par conséquent éviter de nuire à la réputation de la G.R.C. C'est selon moi un motif de mauvais aloi car je suis d'avis que les services de sécurité doivent respecter la loi, loi que je voudrais néanmoins réaliste.

Il y a cependant un réel avantage à ce que le service de sécurité fasse partie de la G.R.C. En effet, il doit être extrêmement difficile d'y infiltrer une «taupe» puisque n'importe qui doit d'abord aller en Alberta, devenir ensuite officier de la G.R.C. et passer six ans avec le vague espoir d'être un jour muté au Service de sécurité. C'est donc un avantage dans certains cas. Dans l'ensemble, cependant, je crois que notre service de renseignement sera plus efficace s'il est une entité distincte et s'il utilise la G.R.C. pour certaines opérations, tout comme le MI5 utilise la direction spéciale de Scotland Yard. Il doit par conséquent y avoir des relations étroites entre les deux organismes.

**Le sénateur Godfrey:** Etes-vous certain que le service de sécurité de la G.R.C. ne recrute pas directement? Je croyais que, ces dernières années, on recrutait des gens mieux qualifiés qui n'avaient pas besoin de suivre tout l'entraînement.

**M. Friedland:** Il est possible que je fasse erreur. Je crois que le recrutement direct par contrat est un fait relativement nouveau, mais il demeure que le recrutement direct présente certains désavantages pour la G.R.C.

**Le président:** Voulez-vous poser la prochaine question, sénateur Nurgitz? Je pensais à la phrase qui suit celle dont nous venons juste de discuter.

**Le sénateur Nurgitz:** Dans la phrase suivante, à la page 11, je crois comprendre qu'après avoir accepté à contrecœur l'idée de la création d'un service distinct, vous convenez que le gouvernement fédéral, c'est-à-dire les procureurs généraux fédéraux, doivent avoir des pouvoirs de poursuite dans les affaires de menaces à la sécurité du pays, mais ensuite vous vous opposez à ce que toutes les infractions puissent être considérées comme une telle menace. Voudriez-vous d'abord expliquer cela.

**M. Friedland:** Je voudrais que le gouvernement fédéral soit le principal responsable des poursuites dans les cas graves.

**Le sénateur Nurgitz:** Quel genre de cas touchant la sécurité nationale ne serait pas grave?

**M. Friedland:** La Loi sur les secrets officiels est actuellement appliquée par le gouvernement fédéral, mais en vertu de cette loi, d'après la définition de menace à la sécurité du Canada, il y a des actes que vous pourriez ne pas considérer comme des menaces à la sécurité du Canada quoique vous puissiez admettre qu'ils devraient faire l'objet d'une enquête par le Service de sécurité. Par exemple, certains ont mentionné le fait de lancer des tomates. Lancer des tomates peut ne pas constituer une menace à la sécurité du Canada bien que, comme on l'a fait remarquer plus tôt aujourd'hui, si vous remplacez les tomates par une bombe ou des cailloux, cela devient plus grave. Je ne crois pas que le gouvernement fédéral

## [Text]

of mischief under the Criminal Code even though mischief might come within that subsection. On the other hand, I would like the federal government, if they wanted, to have the primary responsibility for espionage under the Official Secrets Act, also treason, sabotage, sedition, if you think that we should still have an offence of sedition which I do not think we need, which is a point made by the McDonald Commission. In other words, some of those offences that are now in the Criminal Code in Part II should have primary federal prosecuting authority if they want it, but they may not wish to exercise it, so that I would not include murder unless it also happened to be treason or it happened to come within one of those offences which are clearly designated as national security offences. This subject is, obviously, one which has created a lot of concern even though that concern may not be expressed publicly to the extent that it is felt; in other words, what is considered over-reaching by the federal government.

I read Mr. McMurtry's brief and he certainly made the point quite strongly. But I think that there is a halfway house between his position, which is that the federal government should have no concern if it really only involves peace, order and good government. But if it is really a threat to the security of Canada because the offence that you are charging is one of sedition, sabotage or espionage, and perhaps a few more, then the federal government should have the lead responsibility. But if it is just throwing tomatoes, I do not think it should.

**Senator Nurgitz:** Referring to clause 52(b) which states:

the victim of the alleged offence is an internationally protected person within the meaning of section 2 of the *Criminal Code*.

you assume that is also part of a legitimate reaction on the power-grab thing.

**Professor Friedland:** Once we are into international treaties and talking about internationally protected persons, I personally think that the federal government should have some control over those prosecutions and that is what we are talking about here—who has the ultimate power to stop the prosecutions.

**Senator Flynn:** To stop it is one question and to proceed with it is another.

**Professor Friedland:** I guess there are two questions—who can start it and who can stop it. I was not referring to clause 52(b) where the victim of the alleged offence is an internationally protected person, and a number of other offences in the Code which seem to go beyond Canadian borders and involve our international obligations.

**Senator Nurgitz:** Professor Friedland, I might tell you that both the Attorney General of Ontario and the Attorney General

## [Traduction]

devrait être le principal responsable des poursuites dans les cas de méfaits en vertu du Code criminel même si le méfait relève de ce paragraphe. Par ailleurs, j'aimerais que le gouvernement fédéral, s'il le souhaite, soit le principal responsable des poursuites dans les cas d'espionnage en vertu de la Loi sur les secrets officiels, et dans les cas de trahison, de sabotage, de sédition, si vous pensez que la sédition doit toujours constituer une infraction, ce que je ne crois pas nécessaire, et ce qui est également l'avis de la Commission McDonald. Autrement dit, pour certaines des infractions qui figurent actuellement à la Partie II du Code criminel, le gouvernement fédéral devrait être le principal responsable en matières de poursuites s'il le souhaite, mais il peut choisir de ne pas exercer ses pouvoirs en la matière, de telle sorte que je n'inclurais pas le meurtre, à moins qu'il ne s'agisse également de trahison ou que ce meurtre ne soit commis dans le cadre des infractions clairement désignées comme des infractions à la sécurité nationale. Cette question a, de toute évidence, suscité de grandes inquiétudes dont on n'a sans doute pas beaucoup fait état publiquement. En d'autres termes, on craint que le gouvernement fédéral ne s'arroge des pouvoirs excessifs.

J'ai lu le mémoire McMurtry et il est parfaitement clair. Je crois néanmoins qu'il y a un juste milieu. Le gouvernement fédéral n'a pas à s'inquiéter s'il ne s'agit que d'actes touchant la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Par contre, s'il s'agit réellement d'une menace à la sécurité du Canada, c'est-à-dire lorsque l'infraction concerne la trahison, la sédition, le sabotage ou l'espionnage et peut-être quelques autres délits, le gouvernement fédéral devrait avoir la responsabilité première. Mais s'il ne s'agit que de quelqu'un qui a lancé des tomates, je ne crois pas qu'il le devrait.

**Le sénateur Nurgitz:** En ce qui concerne l'article 52b) qui se lit ainsi:

la victime de l'infraction présumée est une personne jouissant d'une protection internationale au sens de l'article 2 du Code criminel—

vous supposez que cela fait également partie d'une réaction légitime à la question de la monopolisation des pouvoirs.

**M. Friedland:** Lorsqu'il s'agit des traités internationaux et de personnes jouissant d'une protection internationale, je pense personnellement que le gouvernement fédéral devrait avoir une certaine forme de contrôle sur ces poursuites et c'est exactement ce dont nous parlons ici—qui a le pouvoir ultime de stopper ces poursuites.

**Le sénateur Flynn:** Arrêter les poursuites et les intenter, ce sont là deux questions tout à fait différentes.

**M. Friedland:** Je suppose qu'il y a donc en fait deux questions—qui peut intenter les poursuites et qui peut les arrêter. Je ne faisais pas allusion à l'article 52b) où la victime de l'infraction présumée est une personne jouissant d'une protection internationale et à un certain nombre d'autres infractions mentionnées dans le Code qui semblent avoir des répercussions au-delà des frontières canadiennes et font intervenir nos obligations internationales.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur Friedland, le procureur général de l'Ontario et le procureur général du Nouveau-



[Text]

al of New Brunswick appeared before this committee and, as I recollect, had objection to section 52(a) and (b). More specifically, they had an objection to section 55. I expect that later this week, when we hear from the Police Association, we will hear a lot more about that. This, fundamentally, deals with the whole jurisdiction question and the power-grab.

**Professor Friedland:** I do not want to use the phrase, "power-grab." I use the words, "over-reaching."

**Senator Godfrey:** "Power-grab" is the art term nowadays.

**Professor Friedland:** This fight is not just being fought here; it is being fought in the Supreme Court of Canada. There are cases before the courts now on this very question of whether there is concurrent jurisdiction, exclusive jurisdiction, and whether, if it is in the Criminal Code, it can be subject to federal control. This is a very neat way of ducking that particular issue.

As you know, in the Hauser case, Mr. Justice Dickson and other members of the court said that, if it was in the Criminal Code, then it was a provincial responsibility. Perhaps this was designed in this way to take it out of the Criminal Code but yet to control the Criminal Code.

I personally think—and this is just my own impression of the law—that if you switched espionage into the Criminal Code and wanted to maintain federal control over prosecutions, the Supreme Court of Canada would say, "It has, traditionally, been a federal responsibility; it involves peace, order and good government; it is national defence and, even though it is in the Criminal Code, we will give the federal government the primary prosecuting responsibility."

**Senator Flynn:** The federal government should be more diplomatic in saying that they want to take over in certain cases.

**Professor Friedland:** Yes.

**Senator Flynn:** It is too bluntly spelled out.

**Senator Nurgitz:** I thought that most members of the committee did not dwell at length with this jurisdictional argument because I think they were unsympathetic to the attorneys general, assuming, if it is a matter of national security or involving diplomatic personnel, both sections 55 and 52 were appropriate. I am interested in the one exception. I did not understand how you could have a minor offence that could be a threat to national security, which is what I thought you said initially when I asked you that question.

**Professor Friedland:** On page 2 of the bill, "threats to the security of Canada" means:

(c) activities within or relating to Canada directed towards or in support of the threat or use of acts of violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state—

[Traduction]

Brunswick ont tous deux comparu devant ce comité et, si je me rappelle bien, ont soulevé des objections quant aux articles 52a) et b). Plus précisément, ils s'opposaient à l'article 55. Je crois que plus tard cette semaine, lorsque nous entendrons l'association de la police, on parlera encore beaucoup de cette question. Il s'agit fondamentalement de toute la question des domaines de compétence et de la monopolisation des pouvoirs.

**M. Friedland:** Je ne veux pas parler de «centralisation des pouvoirs». Je préfère parler de «pouvoirs excessifs».

**Le sénateur Godfrey:** «Centralisation des pouvoirs», c'est l'expression dans le vent ces jours-ci.

**M. Friedland:** La bataille ne se livre pas seulement ici; elle se livre également à la Cour suprême du Canada. Il y a actuellement des causes devant les tribunaux où il s'agit justement de statuer sur la question de compétence conjointe ou de compétence exclusive et de savoir si le gouvernement fédéral peut s'occuper des infractions relevant du Code criminel. C'est une façon très facile d'éviter cette question.

Comme vous le savez, dans l'affaire Hauser, le juge Dickson et d'autres membres du tribunal ont dit que, s'il s'agit d'une infraction figurant dans le Code criminel, c'est du ressort des provinces. Peut-être tout ceci a-t-il été conçu de cette manière pour l'enlever du Code criminel tout en se réservant la possibilité de modifier celui-ci.

Personnellement—et cela est ma propre impression de la loi—je crois que si vous faites passer l'espionnage au Code criminel et si vous voulez que le gouvernement fédéral continue à diriger les poursuites, la Cour suprême du Canada dirait: «Cette infraction a toujours relevé du gouvernement fédéral; il s'agit de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement; il s'agit de défense nationale et bien que cette infraction figure dans le Code criminel, nous donnerons au gouvernement fédéral la responsabilité première en matière de poursuites.»

**Le sénateur Flynn:** Le gouvernement fédéral devrait se montrer plus diplomatique pour dire qu'il veut se charger de certaines affaires.

**M. Friedland:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** C'est dit de façon trop directe.

**Le sénateur Nurgitz:** Je croyais que la plupart des membres du comité ne se sont pas beaucoup intéressés à cette querelle de compétences par indifférence pour les procureurs généraux et parce qu'ils estiment que, s'il s'agit d'une question de sécurité nationale ou de personnel diplomatique, les articles 55 et 52 sont suffisants. Une exception m'intéresse. Je ne comprends pas comment une infraction mineure pourrait constituer une menace pour la sécurité nationale, ce qui est ce que j'ai cru vous entendre dire au début lorsque je vous ai posé cette question.

**M. Friedland:** A la page 2 du projet de loi, «menaces envers la sécurité du Canada» signifie:

e) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger—

**[Text]**

A person might be demonstrating and causing an assault or causing the offence of mischief, and it might be appropriate—and I am not saying that it is or is not—for the security service to keep an eye on that because it comes within subsection (c). The fact that they should be entitled to keep an eye on it should not also entitle them to prosecute. In other words, there could be gradations there.

**Senator Nurgitz:** Do we still have the offence of unlawful assembly?

**Professor Friedland:** Yes.

**Senator Nurgitz:** That is probably a good example.

**Professor Friedland:** On the other hand, it might be that, if you had a list of offences, you would want to say that unlawful assembly would clearly be dealt with by the provinces. However, if it turned into a riot, which is covered by another section, that should come under the responsibility of the federal government because riots can lead, very easily, to sedition, and sedition can lead to treason.

**Senator Lapointe:** You suggest strengthening the review process. Would you like it to be something more than an advisory committee overseen by a parliamentary committee?

**Professor Friedland:** I did not deal with the issue of a parliamentary committee. It may be that the Senate—and this may be a naive statement—because its committees are composed of persons who are somewhat removed from the immediate politics of the House of Commons would be able to form a better parliamentary committee than a House of Commons committee which may wish to make political points out of national security. I do not think it would happen, but it could happen. We know that the Justice and Legal Affairs Committee operates very well in a non-partisan way, but every so often it does become partisan. Personally, I would rather see a committee of senior statesmen or a Senate committee having some scrutiny.

I must say I am not impressed with the Inspector Gen. It seems to me that the Inspector Gen would be an official in the Solicitor General's office, who would not require a legislative section devoted to him because his office would just be something that one would expect the Deputy Solicitor Gen to set up. He would say, "Now, you are going to be the person that receives reports and I want you to report to me." I do not see that as a powerful instrument in the review process. I should like to make sure that the review committee is a strong committee because, whatever fuzziness there is in the sections—and in the end, no matter what this committee does or what the government does, there is going to be fuzziness because you are not going to be able to make all of the distinctions you want to make because you cannot; you are going to require a good review process to make sure that the system operates well.

**Senator Godfrey:** I would like your legal opinion, Professor Friedland, as opposed to Mr. McMurtry's. You read his brief in which he made the statement that anything that was

**[Traduction]**

Une personne pourrait participer à une manifestation et causer de fait ou un méfait. Dans ce cas, il pourrait être justifié—et je ne dis pas que ça l'est ou non—pour le service de sécurité, de garder un œil sur cette personne parce que cela relève de l'alinéa c). Le droit de garder un œil sur cette personne ne leur donne pas également le droit de la poursuivre. Autrement dit, il devrait y avoir une gradation.

**Le sénateur Nurgitz:** Est-ce que l'attroupement illégal existe toujours?

**M. Friedland:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est probablement un bon exemple.

**M. Friedland:** D'un autre côté, si l'on fonctionne avec une liste d'infractions, vous jugeriez sans doute que les attroupements illégaux relèvent clairement des provinces. Néanmoins, si cet attroupement tournait à l'émeute, ce qui relève d'un autre article, cette question devrait être du ressort du gouvernement fédéral parce que les émeutes peuvent entraîner très facilement la sédition, et la sédition peut mener à la trahison.

**Le sénateur Lapointe:** Vous proposez donc de renforcer le processus d'examen. Vous voudriez quelque chose de plus qu'un comité consultatif supervisé par un comité parlementaire?

**M. Friedland:** Je n'ai pas traité de la question d'un comité parlementaire. Il se peut que le Sénat—et je suis peut-être naïf—dont les comités sont composés de personnes qui sont un peu à l'écart de la politique à la Chambre des communes puisse constituer un meilleur comité parlementaire qu'un comité de la Chambre des communes qui pourrait vouloir marquer des points sur le plan politique à partir de questions de sécurité nationale. Je ne pense pas que cela se produirait, mais c'est possible. Nous savons que le Comité de la justice et des questions juridiques fonctionne très bien dans une atmosphère non partisane, mais il lui arrive quand même de devenir partisan. Personnellement, je préférerais qu'il s'agisse d'un comité composé de fonctionnaires supérieurs ou d'un comité sénatorial doté d'un certain pouvoir d'enquête.

Je dois dire que l'idée de confier ces activités à l'Inspecteur général ne me sourit pas tellement. J'ai plutôt l'impression que celui-ci serait un fonctionnaire relevant du cabinet du Solliciteur général dont les fonctions ne seraient pas tenues d'être sanctionnées par une loi quelconque parce que, justement, elles pourraient très bien être définies par le Solliciteur général adjoint. Celui-ci pourrait alors décider que l'Inspecteur général est la personne tout indiquée pour recevoir les rapports et qu'il est en même temps comptable. A mon avis, l'Inspecteur général n'aurait pas tellement de poids. Je veux m'assurer que le comité de surveillance est doté de pouvoirs bien délimités, parce que, aussi floue que soit la loi, et tout compte fait, quelles que soient les décisions du Comité ou du gouvernement, il subsistera toujours une certaine zone nébuleuse parce que vous ne serez pas capable d'établir toutes les distinctions que vous voulez préciser; il faudra recourir à des activités de surveillance pour vous assurer que le système fonctionne bien.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur Friedland, j'aimerais avoir votre avis juridique sur l'exposé de M. McMurtry. Vous avez lu son mémoire dans lequel il déclare que tout élément inclus



[Text]

included under the definition of threats to the security of Canada was, *prima facie*, unlawful. We have heard some people say that no new offence is created by this bill whatsoever. What is your opinion? Do you think that just by being included in this bill it is *prima facie* unlawful?

**Professor Friedland:** I cannot understand your point.

**Senator Godfrey:** I did not understand Mr. McMurtry, but, in connection with section 14(3), he said that anything covered by threats to the security of Canada, by that very fact, becomes something that is *prima facie* unlawful. This was in response to my last question to him. He finally said that he would not issue a warrant for someone's arrest, necessarily. Since that time, Mr. MacGuigan has said that it does not create a new offence, and nothing that was lawful before becomes unlawful as a result of this bill.

**Professor Friedland:** I agree with that opinion. I cannot see that a definition can create an offence. If it did create an offence, then it would pull the rug from under Mr. Borovoy's argument, which is that the security service should only go after conduct which is an offence. Therefore, he obviously was not taking the position that it created an offence, and neither would I. I do not see that it does.

**Senator Godfrey:** I do not, either.

**Professor Friedland:** There must be something I am missing.

**Senator Godfrey:** It is right in his brief.

**The Chairman:** Professor Friedland, I have one question, if I may, in conclusion of our meeting with you. Several witnesses have spoken up for distinguishing in the act between citizens and aliens. It seems to me that, traditionally, the British law has not distinguished between citizens and aliens, which perhaps has something to do with the roots of nationalism and so forth coming quite late in time. Do you see any problem in introducing into this act distinctions between the treatment of citizens and aliens, as, for instance, Mr. Borovoy was mentioning today?

**Professor Friedland:** I think it would be sensible to introduce that type of a distinction. It would allow the handling of a lot of the problems that are obviously troubling this committee. In the wiretapping area, for example, one would have the Criminal Code safeguards with respect to citizens in terms of time limits, notification and such areas, yet one would have a different standard for foreign embassies, foreigners and aliens.

**Senator Flynn:** It is a strange concept that human rights would be different for aliens and for residents. Human rights are human rights.

[Traduction]

dans la définition de ce qui constitue «une menace envers la sécurité du Canada» est de prime abord, illégal. Certains nous ont dit que le projet de loi ne créait aucune nouvelle infraction. Qu'en pensez-vous? Croyez-vous que du seul fait qu'un élément soit précisé dans le projet de loi, il devienne de prime abord illégal?

**M. Friedland:** Je ne comprends pas très bien ce que vous voulez dire.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai pas saisi non plus le sens des propos de M. McMurtry, mais en ce qui a trait au paragraphe 14(3), il a déclaré que tout élément inclus dans ce qu'on appelle les menaces envers la sécurité du Canada, de ce seul fait, deviennent de prime abord illégaux. C'est la réponse qu'il a donnée à la dernière question que je lui ai posée. Il a dit en fin de compte qu'il n'émettrait pas nécessairement de mandats d'arrêt contre quelqu'un. Depuis, M. MacGuigan a déclaré que le projet de loi ne crée pas de nouvelle infraction et qu'aucune activité qui était légale auparavant ne devient illégale par suite de l'adoption du projet de loi.

**M. Friedland:** Je suis d'accord avec M. MacGuigan. Je ne vois pas comment une définition pourrait créer une infraction. Si tel était effectivement le cas, l'argument de M. Borovoy selon lequel le Service de sécurité ne devrait s'occuper que d'activités délictueuses ne tiendrait plus, il ne précisait donc pas de toute évidence, que le projet de loi venait créer de nouvelles infractions, et je pense de même moi aussi. Je ne vois pas en quoi cela pourrait se produire.

**Le sénateur Godfrey:** Moi non plus.

**M. Friedland:** Quelque chose m'échappe peut-être.

**Le sénateur Godfrey:** C'est écrit noir sur blanc dans son mémoire.

**Le président:** Monsieur Friedland, si vous me le permettez, j'ai une question à vous poser avant de mettre fin à votre témoignage. Plusieurs témoins qui ont comparu devant notre Comité ont soulevé la nécessité de faire une distinction, dans la loi, entre les nationaux et les étrangers. Il me semble que jamais la loi britannique n'a établi de distinction entre ses citoyens et les étrangers, ce qui explique peut-être dans une certaine mesure que son nationalisme a mis tant de temps à éclore. Entrevoyez-vous un problème quelconque si la loi fait une distinction entre le traitement accordé aux nationaux et aux étrangers comme le proposait M. Borovoy aujourd'hui?

**M. Friedland:** Je crois qu'il serait raisonnable d'établir ce genre de distinction. Cela permettrait de régler un grand nombre des problèmes qui, de toute évidence, inquiètent votre Comité. Par exemple, en ce qui a trait à l'écoute électronique, le Code criminel viendrait protéger les citoyens eu égard aux délais, aux avis et à des questions de ce genre alors que des normes différentes existeraient pour les ambassades étrangères et leurs ressortissants.

**Le sénateur Flynn:** Cela me semble plutôt étrange que les droits de la personne soient différents pour les étrangers et pour les nationaux. Les droits de la personne sont les droits de la personne.

[Text]

**Professor Friedland:** That may be so, but we make distinctions now in some pieces of legislation. FIRA makes a decision, for example.

**The Chairman:** The Bill of Rights does not distinguish between citizens and aliens.

**Professor Friedland:** To cite an obvious example, the Immigration Act clearly distinguishes between the two. Certainly in the United States there is a distinction between aliens and citizens.

**Senator Flynn:** Consider the United Nations Commission on Human Rights.

**Professor Friedland:** I do not know of any U.N. case or European Covenant case in which anything has been struck down because of that distinction.

**Senator Flynn:** I accept that nobody has ever tried that; in practice, perhaps, it has happened in some countries that I shall not name. However, to say that if a person is not a Canadian resident or citizen he can be spied on in a different way—

**The Chairman:** I see several administrative difficulties with the matter besides the legal one that Senator Flynn has referred to. When I asked the question as to what happens should an alien talk to a citizen, I was then told that it depends upon who you are targeting. If you target the alien, then you do not unhook the telephone but if you are targeting the citizen, then of course you do. It seems to me that that sort of thing, plus the need to run around and check to see whether someone has recently acquired permanent resident status, and so on, makes it a little unreasonable in practical terms.

**Professor Friedland:** It would be unreasonable in the examples that you have given. On the other hand, if, as an example, you take somebody leaving an embassy, you are clear as to who that person is. In such a case the question is: Should exactly the same standard apply to that person?

**The Chairman:** The example I was given, however, was a section 18 example.

**Professor Friedland:** That is not necessarily so. The person may be engaged in espionage.

**Senator Flynn:** That does not follow merely because he has just come out of an embassy.

**Senator Godfrey:** It might, if he has just come out of the Russian embassy. The odds in that case are about two to one.

**Senator Flynn:** That is not necessarily so. You have the obsession of the Soviet bloc, let us say, but do you think that that applies to someone coming out of the High Commissioner's office here in Ottawa or the French embassy?

**Senator Godfrey:** You would then use your judgment.

**Senator Flynn:** It is not a question of judgment, however, it is a question of the wording of the law.

[Traduction]

**M. Friedland:** Oui, peut-être, mais certaines lois font des distinctions. Par exemple, celle sur l'examen de l'investissement étranger.

**Le président:** La Charte des droits ne fait pas de distinction entre nationaux et étrangers.

**M. Friedland:** Pour vous donner un exemple évident, la Loi sur l'immigration fait une distinction bien nette entre les deux. Je suis certain que les États-Unis établissent aussi une telle distinction.

**Le sénateur Flynn:** Qu'on songe à la Commission des droits de l'homme des Nations unies.

**M. Friedland:** Je ne connais aucun cas type aux Nations unies ou aux termes d'une convention européenne dans lequel on ait tenu compte de cette distinction.

**Le sénateur Flynn:** Cela veut donc dire que personne n'a jamais essayé; en pratique, peut-être cela s'est produit dans certains pays que je ne nommerai pas. Toutefois, de dire que si une personne n'est pas résidente du Canada ou citoyenne canadienne, elle risque d'être soumise à des techniques d'espionnage différentes...

**Le président:** A mon avis, outre l'aspect juridique dont a fait état le sénateur Flynn, je crois que plusieurs difficultés administratives risquent de se poser. Lorsque j'ai voulu savoir ce qui se passe quand un étranger entre en conversation avec un national, on m'a dit que cela dépendait de la personne que vous visez. Si vous concentrez votre attention sur l'étranger, vous ne décrochez pas le récepteur, mais si par contre c'est le national que l'on veut espionner, alors là, on écoute. Il me semble qu'une telle pratique, outre la nécessité de vérifier si quelqu'un a récemment acquis le statut de résident permanent et ainsi de suite, rend les choses difficiles.

**M. Friedland:** Il en serait ainsi dans les exemples que vous nous donnez. Par contre, si, et c'est toujours là un exemple, vous suivez quelqu'un qui quitte une ambassade, vous savez très bien qui est cette personne. Dans ce cas, la question suivante se pose: les mêmes normes doivent-elles être appliquées exactement à cette personne?

**Le président:** L'exemple que j'ai donné relève toutefois de l'article 18.

**M. Friedland:** Ce n'est pas nécessairement le cas. Ce quelqu'un est peut-être un espion.

**Le sénateur Flynn:** Qu'il sorte d'une ambassade ne signifie pas nécessairement qu'il fait de l'espionnage.

**Le sénateur Godfrey:** Peut-être, s'il s'agit de l'ambassade de l'Union soviétique. Les chances sont de deux contre une.

**Le sénateur Flynn:** Il n'en va pas nécessairement ainsi. Vous êtes obsédé par le bloc soviétique, mais croyez-vous que la même chose s'applique si vous voyez quelqu'un sortir du Haut-commissariat ici à Ottawa ou de l'ambassade de France?

**Le sénateur Godfrey:** Vous devez alors faire preuve de jugement.

**Le sénateur Flynn:** Toutefois, il ne s'agit pas d'une question de jugement mais bien plutôt d'une question de libellé de la loi.



[Text]

**The Chairman:** I had a problem with Mr. McMurtry's presentation in suddenly discovering the glories of the Official Secrets Act in terms of how it was not necessary to do certain things under this act because the Official Secrets Act is already in place and we should use that. I had always understood that the Official Secrets Act is now regarded as such a broad, difficult and uncertain act that one should not really seek to use it as a protection of civil liberties at all. I notice you take a similar line in drawing the committee's attention to the need to revise that act, which succeeding governments have found an extremely sensitive thing to try to do.

**Professor Friedland:** Yes.

**The Chairman:** It seems to me that we will be waiting until hell freezes over before anyone tries to do it.

**Professor Friedland:** This raises another issue; that is, you can consider the definition of threats to the security of Canada and you can consider the definition of espionage. Espionage can mean anything. We are not sure what espionage means. Does it mean the gaining of access to secret information or does it mean that the photographing of harbours and rivers is to be considered information within the Official Secrets Act? It can mean almost anything. The definition of "threats to the security of Canada" can be widened indirectly by the way that other pieces of legislation are controlled. For example, it is easy to say that we should only use "threats to the security of Canada" if there is an offence involved. It sounds like an attractive proposition, particularly if you have, as they do in the United States, an offence of not registering as a foreign agent, because that allows you to target everyone you want to. Therefore you must be careful, when you are examining these clauses, to realize everything that goes along with them.

On the general point of the Official Secrets Act, the doubt and the vagueness became apparent in the Hamilton case. From my reading of it in the newspapers, no one seemed to know what the act covered. The McDonald Commission had some very strong recommendations on this, saying that the act needs to be reworked and provisions must be put in the Criminal Code, which view I agree with.

**Senator Nurgitz:** What was the last conviction under the Official Secrets Act?

**Senator Godfrey:** I believe it was Treu.

**Senator Flynn:** He was ultimately acquitted.

**Senator Godfrey:** I once debated the Official Secrets Act. It needs to be revised; the penalties are ridiculously high compared to what they now are in England.

**Professor Friedland:** There is a very useful list at page 144 of this study, *National Security*: the Legal Dimensions. Foot-

[Traduction]

**Le président:** Le mémoire de M. McMurtry m'a causé un problème en ce sens que j'ai soudainement pris conscience des bons côtés de la Loi sur les secrets officiels; en effet, j'ai compris qu'il n'était pas nécessaire d'exercer certaines activités parce que la Loi sur les secrets officiels est déjà adoptée et que nous devrions nous en servir. J'ai toujours cru comprendre que cette loi était considérée comme une loi tellement vaste, difficile à appliquer et remplie d'incertitudes qu'on ne devait pas y recourir pour protéger les libertés civiles. Je remarque que vous pensez de même lorsque vous nous soulignez qu'il serait nécessaire de la revoir, ce que les gouvernements qui se sont succédés ont toujours considéré comme une opération des plus délicates.

**M. Friedland:** C'est un fait.

**Le président:** J'ai l'impression que nous allons devoir attendre la semaine des quatre jeudis avant que cela se fasse.

**M. Friedland:** Vous soulevez là une autre question, à savoir en quoi la définition de ce qui constitue «une menace envers la sécurité du Canada» et la définition de l'espionnage sont reliées. L'espionnage peut comprendre n'importe quelle activité, nous ne savons pas ce que cela veut dire. Quand on parle d'espionnage, est-il question d'avoir accès à des renseignements secrets ou s'il s'agit de photographies de ports et de rivières, ce qui serait considéré comme de l'information aux termes de la Loi sur les secrets officiels? L'espionnage peut être n'importe quoi. La définition de la «menace envers la sécurité du Canada» peut être élargie indirectement si on réussit à restreindre certaines dispositions d'autres lois. Par exemple, il est facile de dire que l'on ne devrait invoquer que les «menaces envers la sécurité du Canada» dans le cas d'une infraction. La perspective paraît intéressante, tout particulièrement si, comme aux États-Unis, il est illégal de ne pas s'inscrire à titre d'agent étranger parce que cela vous permet d'espionner qui vous voulez. Par contre, vous devez être prudent lorsque vous étudiez ces dispositions et percevoir tous les corollaires qui les accompagnent.

Quant à la Loi sur les secrets officiels, le doute qu'elle suscite et son manque de précision sont apparus clairement dans l'affaire Hamilton. D'après ce que j'en ai lu dans les journaux, personne ne semblait savoir sur quoi portait la loi. La Commission McDonald a présenté des recommandations très fermes à ce sujet, alléguant que le libellé de la loi devait être modifié et que certaines de ces dispositions devaient être intégrées au Code criminel, et là je suis d'accord avec les commissaires.

**Le sénateur Nurgitz:** A quand remonte la dernière condamnation aux termes de la Loi sur les secrets officiels?

**Le sénateur Godfrey:** Je crois qu'il s'agissait du cas Treu.

**Le sénateur Flynn:** En fin de compte, il a été acquitté.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai parlé une fois de la Loi sur les secrets officiels. Elle doit être révisée, ses dispositions sont ridiculement sévères comparativement à celles de la loi anglaise.

**M. Friedland:** Cette étude intitulée *Sécurité nationale*: aspects juridiques contient une liste très utile à la page 144. La

**[Text]**

note 44 is a list of prosecutions under the Official Secrets Act. The most recent ones that appear there are: the dismissal of the *Sun* case, the reversal of Treu and Featherstone, who in 1967 was convicted.

**Senator Nurgitz:** That was about 16 years ago.

**Professor Friedland:** If the list is still accurate, and I believe it is, that was the last conviction, in 1966.

**Senator Nurgitz:** There is a preliminary hearing slated for mid-November, in which the so-called "Long Knife" matter is set for a preliminary hearing. That is under the Official Secrets Act.

**The Chairman:** Professor Friedland, we thank you for coming here this evening. We are grateful for the thoroughness and incisiveness of your advice, and the effort you have put into this matter for us. Your brief will be a most useful one, I can promise you that.

**Professor Friedland:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** je tiens à informer les membres du comité que nous aurons une réunion demain matin, à 9 h 45, pour entendre le docteur Philip B. Berger de Toronto.

La séance est levée.

**[Traduction]**

note liminaire n° 44 est une liste de mises en accusation aux termes de la Loi sur les secrets officiels. Les cas les plus récents qui y figurent sont: le rejet de la cause *Sun*, l'annulation de l'affaire Treu et Featherstone qui, en 1967 a été reconnu coupable.

**Le sénateur Nurgitz:** Cela s'est produit il y a environ 16 ans.

**M. Friedland:** Si la liste est à jour, et je crois que c'est effectivement le cas, c'est à 1966 que remonte la dernière condamnation.

**Le sénateur Nurgitz:** Des audiences préliminaires sont prévues pour la mi-novembre dans ce que l'on convient d'appeler «l'affaire des longs couteaux». Et ce, aux termes de la Loi sur les secrets officiels.

**Le président:** Monsieur Friedland, nous vous remercions d'être venu témoigner ce soir. Nous vous sommes très reconnaissants de la précision et de la justesse de vos conseils et des efforts que vous avez déployés pour nous aider. Votre mémoire sera l'un des plus utiles, je peux vous l'assurer.

**M. Friedland:** Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** I would like to inform the Committee members that a meeting will be held tomorrow morning at 9.45; the witness will be Dr. Philip B. Berger of Toronto.

The committee adjourned.



**APPENDIX 6 "A"**

\*Submission of Prof. Peter H. Russell

to

Special Senate Committee on the Canadian Security Intelligence Service

\*This submission is the manuscript of an article for *Canadian Public Policy*. It will appear in the September, 1983 issue of that journal. It is reproduced, courtesy of *Canadian Public Policy*.

## The Proposed Charter for a Civilian Intelligence Agency: An Appraisal

Si le projet de loi récemment déposé aux fins de créer un Service canadien du renseignement de sécurité peut se comparer favorablement avec ce qui existe dans d'autres démocraties, il reste cependant bien en deçà de l'idéal proposé par la commission d'enquête formée par le gouvernement pour étudier le sujet. La difficulté réside dans la recherche d'un équilibre entre les pouvoirs dont l'agence de sécurité a besoin pour s'acquitter de son rôle et les mécanismes de contrôle destinés à faire en sorte qu'elle se limite à ce que nous voulons lui voir faire. La commission McDonald se prononçait pour des pouvoirs passablement étendus et une batterie de contrôles assez rigides. Dans la formulation législative de ces recommandations, le gouvernement propose qu'on élargisse les pouvoirs et qu'on atténue les contrôles. Si les idéaux de la commission étaient trop élevés, ceux du gouvernement ne le sont pas assez. Les Canadiens méritent mieux que cela.

The legislation recently introduced to establish the Canadian Security Intelligence Service does not compare badly with the legislation of other democracies, but it falls considerably short of the standard prescribed by the Commission of Inquiry appointed by the government to advise on this subject. The central challenge in drafting such legislation is to strike the proper balance between the powers needed by a security intelligence agency to get its job done and the controls needed to ensure that it does not do more than we want it to do. The McDonald Commission recommended quite extensive powers and a strong set of controls. In its legislative response to these recommendations, the government proposes to widen the powers and reduce the controls. If the Commission's standard was too high, the government's is too low. Canadians deserve something better.

In May 1983 Bill C-157, *An Act to Establish the Canadian Security Intelligence Service*, was tabled in Parliament. This Bill represents the federal government's major legislative response to the policy recommendations of the (McDonald) Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the RCMP.<sup>1</sup> When the final report of that four-year Royal Commission was released in August 1981, the government announced its acceptance of the Commission's recommendation that the RCMP Security Service be abolished and its responsibilities for domestic security intelligence be taken over by a new 'civilian' agency outside the RCMP. Government officials and Ministers then went to work on developing the policies and laws by which this new agency is to be governed. Bill C-157 is the product of their endeavor. If enacted, it will provide for the first time in Canadian history a legislative charter for the agency whose function it is to collect, analyze and report what is essentially political intelligence about threats to 'national security'.



### The Need for a Legislative Mandate

The introduction of this legislation constitutes, in itself, the adoption of one of the McDonald Commission's central recommendations. The Commission traced the process whereby a tremendous expansion of security intelligence activities by the RCMP had taken place since World War II without any legislative authorization. (Commission *Report*: 54-78.) Not until 1975 were there even reasonably clear and comprehensive Cabinet guidelines for this activity. The Commission stressed the importance of enacting legislation that would authorize as well as define the limits of security intelligence operations in Canada:

We think that a point in Canadian history has been reached when both the requirements of security and the requirements of democracy would be best served by embodying the mandate of Canada's security intelligence agency in an Act of Parliament. The organization which performs this service will cost many millions of dollars annually and will often intrude on the privacy of individuals and groups. If it is ineffective in its work, foreign powers will, with relative ease, operate secretly within Canada and elected governments in Canada will not be forewarned of programmes of political violence directed against them. Also, friendly foreign governments will not trust Canada and hence will refuse to share information. A service of this importance must not be left to be regulated, as it is now, almost solely by administrative guidelines. Parliamentary democracy requires that a government service of this importance be explicitly approved by the Parliament of Canada. (*Ibid.*: 892-3.)

It is to the government's credit that it has decided to seek a legislative mandate for the new civilian agency. No matter how well drafted the legislation may be, the government is likely to emerge from the debate it provokes with more blame than praise. The government must find a balance between the requirements of security and the requirements of democracy. The most vocal critics of this type of legislation will, inevitably, downplay the former and emphasize the latter. It will be difficult for the government to justify the powers needed by a security intelligence agency to investigate clandestine organizations that threaten the country's domestic security. It will be much easier for the critics to focus attention on the danger to civil liberties arising from the work of such an agency. It is for this reason that governments in most of the western democracies have shied away from enacting comprehensive legislative mandates for their domestic (or foreign) intelligence agencies. Britain, with two domestic security intelligence organizations, has virtually no public law defining, limiting and controlling their powers.<sup>2</sup> The shock of Watergate inspired the Americans to establish much tighter administrative guidelines for US intelligence agencies, including the Domestic Security operations of the FBI, and during the Ford and Carter Presidencies there was considerable momentum towards establishing comprehensive legislative charters.<sup>3</sup> But President Reagan, riding a tide of right-wing opinion, appears to have abandoned this legislative project. Among the English-speaking democracies, only New Zealand and Australia have taken the high road of bringing their domestic security intelligence agencies under the rule of public, parliamentary law.<sup>4</sup>

This point needs emphasis. Some of Bill C-157's critics — and the Bill deserves criticism — may urge abandonment of the legislative mandate. Some, on the extreme left, will argue that legislation, even better legislation, will only put a mantle of legitimacy over the nefarious activities of the state's 'political police'.<sup>5</sup> It is to be hoped that the government, which must be jittery enough about this legislation, does not succumb to this pressure.

There are two serious, and opposite, risks in retreating to the existing *status quo*. First, there is the risk that the men and women who now, as members of the RCMP Security Service, have the responsibility of collecting, analyzing and reporting information about security threats and who have been in a state of limbo for at least two years will be immobilized. Those who believe that there are no threats to Canada's internal security requiring the collection of advance intelligence by skilled investigators and analysts do not take this risk seriously. But they are wrong. Foreign intelligence agencies and international terrorist organizations, in particular, are a constant threat to the integrity of our democratic process and the safety of our citizens. The Commission's report makes clear that Canada is not off-limits to any of them. Any government that fails to ensure that it has advance warning about the attempts of such organizations to infiltrate our society fails to provide a service of fundamental importance. Already some of the best members of the Security Service have resigned. Given the public criticism the Service has received and the government's announced plans to turn it into a civilian agency outside of the RCMP, its members may, not unreasonably, be reluctant to undertake serious and sustained investigation without a clear, parliamentary mandate.

The other risk is that the RCMP Security Service far from being immobilized will indeed carry on as before — without a clear legislative definition of the scope of its surveillance and powers and without procedures for democratic accountability and control. Among other things, this would make it relatively easy for the Service to resume its surveillance of all kinds of Canadians who pose no threat to Canada's security, but are deemed to be too radical, or simply too critical of the Service itself. (Commission *Report*: 445-512.) Reversion to the *status quo* entails the further risk that the Security Service will as before go far beyond collecting information about Security threats into the realm of dirty tricks and countering activities aimed at destroying reputations and misleading the public, and be free to do all of this without fear of exposure to any independent, overseeing body. (*Ibid.* 267-275.) Canadians should not continue to tolerate this threat to their civil liberties and their democratic process.

### Critical Issues

But while the case for a parliamentary mandate is strong, there is certainly room for improvement in the legislation that the government has brought forward. In appraising this legislation I will not deal with two critical threshold issues — does Canada need a national security intelligence agency and should it be outside the RCMP? Space does not permit an examination of these issues here. The McDonald Commission's Second Report examines these questions carefully and arrives at an affirmative conclusion to each.<sup>6</sup> I continue to find its reasons, advanced in support of these conclusions, persuasive. Those who have spoken out against these conclusions, particularly on the second issue, have not, as I have heard them, addressed the reasons advanced by the Commission for its conclusions. It is important that they do so.

My appraisal of the proposed legislative charter for the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) will focus on three issues: the range of activities that the CSIS would be empowered to investigate, the methods it is permitted to use and the means by which its activities can be monitored and controlled. In confining my analysis to these three areas, I should note that my comments and the standards they suggest are as applicable to the charter of a security agency within the RCMP as to a 'civilian agency' outside of the RCMP.



## Scope of Surveillance

Bill C-157's definition of 'threats to the security of Canada' which sets the scope of the investigations the CSIS may undertake in fulfilling its primary function as a domestic security intelligence agency follows the structure of the four-part definition recommended by the McDonald Commission. The Bill's definitions of the first two categories of activities — espionage and sabotage, and clandestine foreign interference — do not depart significantly from the Commission's. But the Bill's definitions of the two remaining categories — terrorism and subversion — are significantly wider.

The principal difference between the Bill and the Commission in defining the third category, 'political violence and terrorism,' boils down to only one word. The Commission's definition qualified the political acts of violence which could be legitimate targets of security intelligence investigations by the word 'serious'. (Commission Report: 441.) The Bill omits that qualifier.<sup>7</sup> Thus, it opens up a possibility that the Commission felt should be eliminated: the spying on individuals and groups who may be involved in rather trivial acts of political violence — for example, throwing tomatoes at a politician. In the Commission's words: 'We regard activities directed toward political violence as being serious only when they are significant enough to constitute a threat to the effective functioning of the democratic process. Only such activities justify surveillance by a security intelligence agency. (Commission Report: 440.)

The Commission recommended that the fourth category, subversion, should be confined to what it termed 'revolutionary subversion, meaning activities directed towards or intended ultimately to lead to the destruction of the democratic system of government in Canada'. (*Ibid.*: 441.) The definition in the proposed legislation discards the limiting qualification of 'revolutionary' subversion and replaces the Commission's definition with the following: 'activities directed towards undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the constitutionally established system of government in Canada'. (Section 2.) The key change here is the reference to 'the constitutionally established system of government in Canada' instead of the 'democratic system'. This appears to bring under the scope of security intelligence surveillance, groups that are committed to the liberal democratic process but wish to bring about by peaceful, lawful means (note that the stipulation that the acts of targeted groups must be unlawful applies only to 'undermining' activities) changes in Canada's constitutional structure such as restructuring of the federal system or the separation of a province. It should also be noted that the government has not accepted the Commission's recommendation that the security agency be permitted to use only non-intrusive techniques to collect information about groups whose known or suspected activities are confined to the subversive category. (Commission Report: 442.)

One of the Commission's recommendations that has been adopted and that provides an important statutory limit on CSIS investigations is the restriction contained in section 14(3) to the effect that 'Nothing in this Act authorizes the Service to investigate the affairs or activities of any person or group of persons solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent'. This restriction borrowed from the Act governing New Zealand's Security Intelligence Service, gives some protection to radical dissent. But the wording of this restriction might not shield from security intelligence surveillance groups involved in such minor unlawful acts of advocacy as blocking traffic in a street, occupying a building or staging a one-day illegal walkout.

No doubt the line between legitimate democratic dissent and illegitimate subversion is difficult to draw. I am sure the government in defending its attempt to draw this line will make this point many times. But this difficulty does not mean that we should be indifferent as to where the line is drawn. On the contrary, if we care about the quality of our democracy we should be very careful about how it is drawn and be at least as concerned about the dangers of excessive surveillance as about the dangers of a gap in the security intelligence mandate. Statutory definitions alone will not serve as a sufficiently strong brake on domestic security investigations. They must be backed up by an effective set of internal and external controls as well as by personnel and management practices within the security agency which are highly supportive of the principles behind the definitions. (Commission Report: 694-98.) But the statutory definitions set the basic tone and the outer limits of security intelligence activities.

The bias in drafting Bill C-157 seems to be strongly towards ensuring there are no undesirable gaps in the new agency's mandate, rather than ensuring that our citizens are protected from excessive snooping into their political activities. This, I think, is the wrong bias and gives the wrong signal to the new agency. It does not give us the assurance we need that the investigation of political parties, trade unions, universities, native organizations, and radical political groups that was condemned by the McDonald Commission will not be carried on under the new agency. (Commission Report: 445-512.) The Minister responsible for introducing this legislation has not explained why the departure from the Commission's recommendations is needed to provide adequate protection for Canada's domestic security. Unless he and his government can point to types of activities that truly threaten our domestic security but are not caught by the McDonald Commission's definition, he should be pressed for a narrowing of the scope of security intelligence surveillance to at most that prescribed by the Commission.

Besides expanding the mandate recommended by the McDonald Commission for domestic security investigation, the proposed legislation gives an entirely new function to the security agency, a function which lies outside the security area and beyond anything recommended by the Commission. This is the foreign intelligence function provided for in section 18 of the Act. This section authorizes the CSIS to 'assist within Canada' in the collection of information concerning 'the capabilities, intention or activities' of foreign states, foreign individuals or corporations. The Minister's briefing notes provide the following explanation of the section: 'It is in the national interest for Canada to acquire intelligence on the activities of foreign powers which have a bearing on Canadian defence and foreign policy, including international economic relations.' (Solicitor General, 1983:9.)

The most troubling feature of this provision is that it greatly expands the agency's boundaries of legitimate surveillance on Canadians. The information to be obtained must be *about* foreigners or foreign governments, but it can be obtained from investigations *of* Canadians. Further, such information can be obtained by the intrusive techniques for which judicial warrants may be granted. Thus, as it stands, this section would appear to enable the CSIS to obtain a warrant for surreptitious entry of the premises of a Canadian, to open his mail, tap his phone, or bug his home, office or car if it has reason to believe the individual has important information concerning the political, military or economic intentions of a foreign power. The wide-open nature of what in effect is a foreign espionage function would permit the CSIS to go far beyond reporting so-called 'spin-off' information concerning foreign policy matters that a domestic security intelligence agency might acquire incidentally in the course of carrying out an investigation of espionage or foreign interference.<sup>8</sup>

The McDonald's Commission's Report (pp. 641-6) contains a section in which it examines Canada's traditional policy of abstention from offensive intelligence activities. Here the Commission analyzes perplexing aspects of the traditional policy, especially dependence on the foreign intelligence of 'allies' who may be major competitors of Canada in the economic arena. This section of the report does not come to any firm conclusion as to whether Canada should modify its traditional policy. But it does argue that a careful review of the costs and benefits of the traditional policy is long overdue. The one firm proposition it does put forward is that if Canada decides to enter the foreign espionage field, this 'offensive' function should not be given to the agency responsible for 'defensive' security intelligence. 'It would be unwise to combine very different intelligence collection responsibilities within a single agency. In addition, there is a danger of creating a security and intelligence monolith in a democratic state.' This advice is based on the practice of other western democracies.<sup>9</sup> It is precisely the advice that the government, in combining a foreign espionage function with a domestic security function, has chosen to ignore.

The foreign espionage function assigned to the CSIS is a strange one at that. Unlike investigations of security threats which are not by the statute limited to Canadian territory,<sup>10</sup> foreign intelligence investigations must be undertaken within Canada. If this legislation is enacted, I believe we will be the first country to establish an agency with a mandate to collect intelligence about foreign countries only on its own soil. Further there is the restriction of this function to a back-up role. CSIS is to *assist* in the collection of foreign intelligence. Assist whom you might well ask? The Department of External Affairs? Intelligence agencies of friendly foreign countries? If the CSIS can only 'assist' and is not to take operational directions from Ministers, who will decide on the targets? These questions and a great many others should be answered before Parliament adopts a law assigning a foreign espionage function to Canada's security intelligence agency.



## Methods of Investigation

If a security intelligence agency is to be able to learn about clandestine foreign intelligence and terrorist activities, it must be permitted to use highly intrusive investigative techniques. The prime targets of security investigations are extremely sophisticated in concealing themselves and their intentions. It must be possible to penetrate their privacy by covert means if government is to be forewarned of their presence and activities. Accordingly, the Act establishes a system whereby the CSIS may obtain judicial warrants permitting the use of electronic surveillance, the interception of other communications including mail, the surreptitious entry of private premises and removal of anything, and access to personal confidential information held by the federal and provincial governments. The Security Service is already empowered to carry out electronic surveillance except that the permit-granting authority is its own Minister, the Solicitor General.<sup>11</sup> In this respect, requiring judicial warrants represents a tightening up of the control on the use of electronic surveillance. That the other methods were also used in the past by the Security Service, but without lawful authority, was one of the McDonald Commission's key findings. On the basis of its examination of Canadian security needs as well as consideration of the methods used by similar agencies in other western democracies, the Commission concluded that Canada's security intelligence agency, under a proper system of control, should now be authorized by law to use these intrusive methods.

So, in adding to the lawful investigative capability of the agency, and, in a sense, legalizing some of the past illegalities, the legislation is consistent with the McDonald Commission. It also follows McDonald in making the use of these intrusive techniques conditional on obtaining a warrant from a Federal Court judge and requiring that the Deputy Solicitor General be consulted on every application for a warrant. (Commission Report: 566-8.) The Commission, however, set out a much more exacting test for obtaining judicial warrants than that contained in Bill C-157. Whereas section 22 simply requires that the judge be satisfied on the basis of evidence under oath 'that a warrant is required to enable the Service to perform its duties and functions, the Commission proposed a clearer and more precise statutory test. It was modelled on the criteria contained in section 178.13(1)(b) of the Criminal Code governing judicial warrants for criminal investigations, adapted to security intelligence investigations. (*Ibid*: 554-5.) That test, among other things, would have required the CSIS to specify the type of activity of which the targetted individual or premises is suspected and direct the judge to consider:

- whether other investigative procedures not requiring a judicial warrant have been tried and have failed,
- whether other investigative procedures are unlikely to succeed,
- whether the urgency of the matter makes the use of other procedures impractical,
- whether, without the use of the procedure, it is unlikely that intelligence of importance will remain unavailable,
- whether the degree of intrusion into privacy of those affected by the procedure is justified by the value of the intelligence sought.

In considering the present Bill, it will be important to press the government to explain why a looser standard should prevail. Further, the government should be asked to explain why it has seen fit to drop the Commission's recommendations designed to prevent such abuses of the judicial warrant system as judge-shopping, warrants of indefinite duration and easy renewals.

Moreover, the Bill completely ignores the protections to persons and property included in the McDonald Commission's proposals. The Commission called for statutory conditions requiring that in the execution of warrants there be no significant damage to premises that remains unrepaired and that there be no physical force or the threat of such force against any person. (*Ibid.*: 559-60.) Further, it would require that CSIS personnel be accompanied by a peace officer when executing a warrant for the entry of premises or removal of property. The proposed Act is silent on the limitations and controls that apply to the execution of warrants. Indeed, section 21, its 'protection of employees' clause (which I shall discuss below) seems to give CSIS members a blank cheque to take whatever means are 'reasonably necessary' to carry out warranted activities.

On the other hand, the Bill's provisions in this area are in several respects more restrictive than the Commission's. For instance, the Commission thought that the Security Agency should have access to 'biographical information' (name, address, phone number, date and place of birth, occupation and physical description) in government files through a system of administrative controls without the requirement of a judicial warrant. More significantly, the Commission recognized the need to establish a process for emergency situations when the time required to bring an application before a judge (the Commission recommended a Federal Court judge) would likely result in the loss of important security information. In these circumstances, it recommended that the Solicitor General should be able to issue a warrant to be used for 48 hours subject to *ex post facto* review by an independent review body. (*Ibid.*: 557.) The omission of such an emergency procedure constitutes a serious weakness in the proposed agency's investigative capacity.

An intrusive technique that will be used by the CSIS which is not mentioned in the Act and yet which is at least as intrusive as those for which judicial warrants are required is the use of informants. Another word for an informant — not a very nice word — is spy. Informants come in two varieties, members of the investigative agency operating undercover and members of targetted groups who have been induced by one means or another to spy on their confreres. Informants can constitute as offensive an encroachment on the privacy of a political group as any electronic listening device or rummaging in files. They are used extensively by all intelligence agencies and as well, of course, by police forces. But I am aware of no jurisdiction, including the United States, where their employment is subject to the strict system of judicial control that may pertain to the use of other intrusive techniques. The delicate and subtle relationships involved in the handling of 'human sources' seems not to lend itself to a formal system of external, prior approval.<sup>12</sup> That at least was the conclusion of the McDonald Commission. (*Commission Report*: 538-9.) Apparently it is also the position of the government.

The Commission, however, did not wish to leave the security agency with an unfettered discretion in the use of informants or other intrusive techniques (for instance, physical surveillance) not covered by judicial warrants. It studied a system of control established within the RCMP Security Service in 1977 whereby the more intrusive an investigation becomes, the higher the authority within the organization required for its approval. But it proposed that this system be taken one crucial step further and that before the members of a group or organization be subjected to a 'full investigation,' that is an investigation in which the full panoply of investigative methods might be used, the approval of the Minister responsible for the security agency must be obtained. (*Ibid.*: 514-29.) Such a requirement had been introduced in the United States in 1976 under President Ford's Attorney General, Edward Levi, as a means of bringing the FBI's domestic security investigations under control. It was remarkably effective there. (Elliff, 1979:77-102.) The McDonald Commission recommended that in Canada a similar system of Ministerial control be established by statute. The legislation that is now before the country rejects this advice. Indeed, by confining Ministerial control of CSIS to 'general directions' and denying the Minister 'responsible' for the Service any power to override decisions of the Director of the Service on operational matters, it seems to preclude the very possibility of Ministers accountable to Parliament taking any responsibility for the most important and sensitive operational decisions of the new agency. (Section 6.)



One further set of powers or methods which is provided for is a residual category referred to in Kaplan's explanatory notes as 'related activities'. This refers to the Bill's 'catch-all' clause, section 21. This section establishes a statutory justification for members of the CSIS to perform their duties and functions in the following language:

The Director and employees are justified in taking such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the Service under this Act.

Cast in such wide-open terms it is well-designed to catch much of the criticism that will be levelled at the Bill. The Government's explanations of this clause refers to relatively minor 'infractions' such as exceeding the speed limit or more serious incidents such as trespassing or damaging private property as examples of what might be permitted under this section. (Solicitor General, 1983:12.) The only limit on the range of activities permitted by the statute is the general standard of reasonableness. How reasonable, in fact, the CSIS is in taking advantage of this section will be difficult to ascertain. While the section requires the Director to report unlawful acts (presumably those that are not reasonable) to the Solicitor General and the Attorney General of Canada, there is no obligation to report such incidents to the Inspector General or the Security Intelligence Review Committee, let alone to the Provincial Attorneys General who traditionally in Canada have been responsible for prosecutions under the Criminal Code.

There can be no doubt that the drafters of section 21 were tackling one of the thorniest of problems in bringing the activities of a domestic security agency under the rule of law.<sup>13</sup> The McDonald Commission's approach to this problem was to ascertain the incidental and relatively minor legal violations (such as speeding, false registration of vehicles, or in hotels, the 'theft' of someone's electrical supply incidental to operating a listening device) that should be accepted as reasonable and provide for them explicitly by statutory changes which in some cases could only be accomplished through co-operation with provincial legislation. Beyond this the Commission recommended strict compliance with the law. It also recommended that 'countering' techniques, such as those used to disrupt domestic political organizations and to destroy the reputation of individuals be prohibited. (*Commission Report*: 614-22.)

Not surprisingly, the government has not opted for this high hard road to establishing the rule of law in security matters. Even if, for pragmatic political reasons, its loose approach must be followed, then at least it would seem possible to design somewhat tighter limits and controls. In particular, consideration should be given to confining the range of 'permissible illegal activities' (one chokes over the phrase) to summary offences, excluding violations of civil rights, especially rights established under the new Charter of Rights and Freedoms. Further it is essential that incidents reported under this section to the Attorney General of Canada be also reported to the Inspector General and the Security Intelligence Review Committee, the so-called 'checks and balances' provided for in the Act at the federal level. The McDonald Commission suggested an approach to this problem which, recognizing the provinces' traditional responsibilities for the enforcement of criminal law, sought to obtain the co-operation of provincial authorities so that the new agency could function effectively throughout the federation. (*Ibid.*: 658-64.) Changes may have to be made in the Act if that co-operation at the political level is to be secured. On the other hand, provincial spokesmen should not put the politics of 'fed-bashing' ahead of an intelligent assessment of national security needs.

### Controls

In a democracy, the extraordinary powers and responsibilities assigned to a state agency which, of necessity, must operate in a highly secretive manner, should only be tolerated if the agency is subjected to an adequate system of controls. These controls must be both 'internal' and 'external'. Within the executive branch of government Ministers accountable to Parliament should be kept in a position to accept responsibility for and give directions on the policy issues inevitably arising in the carrying-out of security intelligence responsibilities. But if Ministerial controls are the only controls, there is a danger that the agency might be used to serve the partisan interests of the party in power. That is why the McDonald Commission insisted on some external checks and balances of a more independent nature. These would assure that there is effective oversight of the security agency by individuals relatively independent of government having no ties with the government party. (*Ibid.*: 841-3.)

How far does the government's bill go in providing an adequate system of internal and external controls? It goes some way but not far enough. It is especially inadequate in terms of Ministerial control. Section 6 of the Act appears to restrict Ministerial direction to general directions and explicitly prevents the Minister responsible for CSIS from overriding decisions of the Director of the Service as to the groups or individuals to be investigated or reported on. The Minister is also barred from overriding the Director on the specific information or advice to be given to government about threats to security. This latter restriction does not bother me, but the first restriction does. A key recommendation of the Commission was that the Minister responsible for the security intelligence agency should have full power of direction over the agency. (*Ibid.*: 876.) The Commission also stressed that this Ministerial direction should reflect the collective responsibility of the Cabinet for government policy: the Minister's directions should be based on policies considered and approved by a Cabinet Committee chaired by the Prime Minister. (*Ibid.*: 845-7.)



The government is likely to defend its proposal to insulate the CSIS from direct Ministerial supervision by advancing the plausible proposition that direction by Ministers should not get into the details of operations, but should remain at a policy level. As a general proposition this is, of course, a reasonable point of view and one in accord with another of the Commission's recommendations to the effect 'That the Director be responsible, in the normal course, for running the operations of the agency'. (*Ibid.*: 847.) But the Commission found that in this field it is impossible to draw a clear line between policy decisions and operational decisions. Some of the most important policy decisions only surface when a judgment call must be made, for instance, on whether the activities of a particular group or movement or the representatives of a particular foreign country are properly regarded as falling within the general categories of threats to national security so as to attract the full application of the security agency's investigative and reporting powers. These are often excruciatingly difficult decisions to make. But they are decisions which if made badly can be very damaging to Canada's foreign relations, to the liberty of her citizens and to the security of the country. While, no doubt, the great bulk of day to day operational decisions of this or any other government agency must be taken by the agency's own officials, it would seem unwise to preclude by law the right of its Minister to override the Director of the CSIS on decisions which may have such grave policy consequences.

In considering this point Canadians should recall how much Prime Minister Trudeau relied on a sharp distinction between policy and day to day operations to justify his own and his government's inability to answer to Parliament and to the Canadian people for the illegal and improper activities of the RCMP.<sup>14</sup> I fear that section 6 of the proposed Act is designed to set us up again for the 'hear no evil, see no evil, speak no evil' response of the Prime Minister and his cabinet to questions about alleged wrongdoings of the security agency. 'Plausible deniability' should not be erected into a statutory principle.

One argument that is sometimes put forward for insulating security agencies from direct Ministerial supervision is that it is necessary to do so to eliminate the possibility of the agency being manipulated by politicians to serve their partisan purposes. Some might go further and contend that as a matter of constitutional principle a security intelligence agency should be given the same degree of independence from the directions of elected officials as is appropriate for law enforcement agencies. The McDonald Commission examined this issue carefully. It did not accept the equation of security intelligence responsibilities with law enforcement. In relation to the RCMP's law enforcement responsibilities it recommended that the Minister responsible for the force 'have full power of direction over the activities of the RCMP except over the 'quasi-judicial' police power of investigations, arrest and prosecution in individual cases.' (Commission Report: 1014.) But the gathering and reporting of advance intelligence about threats to security, typically well in advance of any criminal act, did not, in its view, involve the 'quasi-judicial' dimension which may justify a measure of statutory autonomy in police-government relationships.<sup>15</sup> Thus the Commission concluded that Canada should not follow Australia, the only other western democracy which by statute has made the Director of its security intelligence agency independent of Ministerial direction in operational matters.<sup>16</sup> Indeed the difference between the relationship with government that the Commission felt was appropriate for the security agency and that which it considered appropriate for the RCM Police was one of the reasons the Commission gave for separating the security agency from the RCMP. (Commission Report: 756-8.)

The generation that has experienced the Watergate affair cannot be insensitive to the danger of political manipulation of intelligence agencies by politicians. It is the equal and opposite danger of the not-so-benign neglect that characterized Ministerial involvement in security policies for more than a generation in Canada. The danger is real. But the defence against it is not to give the security agency autonomy in all aspects of its operations. That approach will only invite a return to the system of blissful Ministerial ignorance and irresponsibility, under which the excesses of the past so richly documented in the McDonald Commission Report were perpetrated. No, the answer is to insist on full Ministerial responsibility and to put in place effective oversight mechanisms which are sufficiently independent of the party in power to check and expose improper partisan Ministerial or Cabinet interference in the affairs of the agency.

Turning then to the external controls provided for in the Act, perhaps it is fair to give the government some plaudits for going as far as it has in the direction of independent monitoring. I do not expect any government to be very aggressive about designing institutions or procedures independent of its own control for monitoring its activities. Only a change of the party in power is likely to produce much enthusiasm for this task — and even that is far from guaranteed! I am impressed by the fact that Section 30 of the Act provides for the establishment of a Security Intelligence Review Committee whose members belong to the Queen's Privy Council, but who are appointed only after 'consultation' by the Prime Minister with the Head of the Opposition and the parliamentary leader of any other party in the House with at least 12 members. This review body can receive complaints, including complaints about adverse security clearance decisions. It also has some investigative and reporting powers.

The fact that members of the Review Committee must be drawn from the Queen's Privy Council does not mean that it will necessarily be constituted by former Ministers from the government party. Distinguished parliamentarians from the opposition parties are members of the Queen's Privy Council.<sup>17</sup> For instance Stanley Knowles and Robert Stanfield are both Privy Councillors. So are some former Provincial Premiers. One would hope that the opposition parties would blow the whistle on any attempt by the government to pack the Review Committee with its own supporters.



It is of more concern that section 28 would establish alongside the Review Committee an Inspector General who would appear to have the primary responsibility for the continuous monitoring of the CSIS to ensure that its activities do comply with the standards and limitations set out in the Act as well as with ministerial directions. Here the Act departs from the Commission's report which proposed that an independent review body, appointed with the approval of Parliament (the Advisory Council on Security and Intelligence) should have the sole responsibility for in-depth and continuing review of the agency. (Commission Report: 881-93.) The Inspector General's role would be more acceptable if he were given some security of tenure and was subject to a system of parliamentary appointment such as that used for the Commissioner of Official Languages and that proposed for the Ombudsman in the bill introduced by the government in 1978. In the words of the Commission, public confidence in the new civilian agency 'will be best assured if the body responsible for the independent, continuous audit of security intelligence activities demonstrably has the confidence of Parliament.' (*Ibid.*: 886.)

But the most serious flaw in this part of the Bill is the gap in the control agencies' access to information. Both the Inspector General and the Review Committee have access to all information under the control of the Service with one glaring exception: confidences of the Queen's Privy Council for Canada or, in plain English, Cabinet secrets.<sup>18</sup> The sheer arrogance of this provision is simply numbing. Bear in mind that the Cabinet documents in question are those 'under the control of the Service' and that the individuals who apparently are not sufficiently trustworthy to examine these documents are appointed by the government and three of them are themselves members of the Queen's Privy Council. A government that is itself so distrustful is not entitled to the trust that this legislation demands from the people it represents.

The other serious inadequacy in the 'external' checks and balances provided for in the Act is the government's apparent unwillingness to accept the McDonald Commission's proposed Parliamentary Committee on Security and Intelligence. The Commission was convinced after a series of interviews with experienced parliamentarians from all parties as well as after consideration of the workings of the House and Senate Committees on Intelligence in the United States and the Parliamentary Panel of Party Representatives in the West German Bundestag, that the creation of a small joint committee of the Senate and House of Commons which could receive reports from both the independent review body and the responsible Minister was essential if accountability to Parliament for the activities of the agency was to be a reality.<sup>19</sup> The Commission recognized that if such a Committee was to be effective it would often have to meet *in camera*, but recommended that it should be required to publish an expurgated report of all of its proceedings. Perhaps the assurance in the Minister's explanatory notes that the annual report of the security Intelligence Review Committee will be referred 'to the appropriate Parliamentary Standing Committee' can be the basis for moving beyond the ineffectual parliamentary review process that has prevailed in the past. Let us hope so, for if it is not, all we can expect is a 'show and tell' performance with a lot of 'show' and very little 'tell'.

## Conclusion

Flawed as this legislation is, still, by international standards, among the 'liberal' democracies, it is not bad. The western democracies have been very slow to bring the secret agencies which grew out of the second world war and the cold war tensions that followed under the norm of liberal democratic government. Some have no legislation governing their security intelligence agencies, others have worse legislation than Bill C-157.

I know that some will say the whole effort to 'civilize' secret intelligence agencies is a mistake. 'Fight fire with fire,' they will say, and many will add that, those of us who are in the mainstream of our society have nothing to hide anyway. Surely, the response to this kind of reaction is to observe that in totalitarian societies those who are in the mainstream have nothing to hide either. But I have always thought that an essential feature of a 'free' society is precisely that those who are not in its political mainstream should enjoy fundamental civil liberties and that so long as their dissenting activities do not involve the planning of serious violence or clandestine collaboration with foreign powers, they should not have to fear being spied upon by secret agents of the state. To resign ourselves to the maxim of fighting fire with fire is to run the risk that the methods we employ to secure our democracy will seriously undermine the quality of our democracy.

Our response to *An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service* must not be one of cynical resignation. Nor should it be resignation to the *status quo*. At present Canada has a security service but it is in a state of limbo. A statute is desperately needed so that it can do its work under a proper legislative mandate. But we can do much better than the one we have been offered. To make it better will require more restraint and good will on the part of both the government and the opposition than they have exhibited when debating this subject in the past. The government must show a greater willingness to trust those who are not in its inner circle and the opposition must resist the temptation of using the debate primarily as an opportunity for embarrassing the government. Leaders on both sides of the House will have to put a concern for security and for democracy ahead of party interests. Let us hope they are up to it.

## Notes

- 1 These recommendations are contained in the Commission's Second Report, *Freedom and Security Under the Law*, Ottawa, August 1981. Hereafter this Report will be referred to as *Commission Report*.
- 2 The two British agencies are the Special Branch of the Metropolitan Police and the Security Service. The latter is subject to a Directive issued by the Secretary of State for the Home Department to its Director General.
- 3 A major stimulus for these charters was the final report of the Senate Select Committee to Study Governmental Operations with respect to Intelligence Activities (The Church Committee Report). See especially Book II: Intelligence Activities and the Rights of Americans.
- 4 New Zealand's *Security Intelligence Service Act* was first enacted in 1969 and amended in 1977. The Australian *Security Intelligence Organization Act* was enacted in 1956. In 1979 it was replaced by an extensively revised act based on the report of the Royal Commission on Intelligence and Security (The Hope Commission).
- 5 For an application of this general thesis to Canadian policing see Ericson and Baranek (1982).
- 6 For a discussion of the reasons for having a federal agency for security intelligence see *Commission Report*: 413-421, and for the reasons for separating the Service from the RCMP see *Commission Report*: 753-776.
- 7 Section 2 refers to 'activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state.'
- 8 For a discussion of the 'spin-off' issue see *Commission Report*: 604-12.
- 9 See especially Lockhart (1975-76).
- 10 For a discussion of the conditions under which Canada's security intelligence agency should be able to extend investigations abroad, see *Commission Report*: 626-631.
- 11 *Official Secrets Act*, R.S.C. 1970, c.0-3, section 16.
- 12 For a discussion of US consideration of this issue see Elliff (1979).
- 13 The supremacy of the rule of law was given formal constitutional recognition in the Preamble to the *Constitution Act*, 1982 which states that 'Whereas Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of God and the rule of law'. For a discussion of the different senses that might be given to that concept, see Marshall (1971:137-39).
- 14 The Prime Minister's statements are analyzed in *Commission Report*: 856-70.
- 15 For an analysis of this issue see Edwards (1980).
- 16 *Australian Security Intelligence Organization Act* 1979, section 8.
- 17 See Mallory (1971:62-3).
- 18 The rationale for this exception is probably to maintain consistency with the government's insistence that a refusal to release Cabinet documents not be subject to the judicial review provisions in the *Access to Information Act*. See *Canada Evidence Act* s.36.1-36.3.
- 19 *Commission Report*: 896-905. See also Franks (1980:65-79).



**References**

- Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the RCMP (McDonald Commission) (1981) *Freedom and Security Under the Law* (Ottawa), August.
- Edwards, J.L. J. Edwards (1980) *Ministerial Responsibility for National Security* (Ottawa: Supply and Services).
- Elliff, John T. (1979) *The Reform of F.B.I. Intelligence Operations* (Princeton: Princeton University Press).
- Ericson, Richard V. and Patricia Baranek (1982) *The Ordering of Justice* (Toronto: University of Toronto Press).
- Franks, C.E.S. (1980) *Parliament and Security Matters* (Ottawa: Supply and Services).
- Lockhart, John Bruce (1975-76) 'Secret Service and Democracy,' *Brassey Annual Review*.
- Mallory, J.R. (1971) *The Structure of Government* (Toronto: Macmillan).
- Marshall, Geoffrey (1971) *Constitutional Theory* (Oxford: Clarendon Press).
- Solicitor General of Canada (1983) *Canadian Security Intelligence Service Explanatory Notes* (Ottawa: Solicitor General).

**APPENDIX 6 "B"**

SUBMISSIONS TO -

Special Committee of the Senate  
on  
The Canadian Security Intelligence Service

RE -

Bill C-157  
National Security

FROM -

Canadian Civil Liberties Association

DELEGATION -

A. Alan Borovoy  
(General Counsel)  
  
Professor Ken Swan  
(Vice-President)

Ottawa

August 30, 1983



## C O N T E N T S

Introduction
The Susceptibility to Intrusive Surveillance
Electronic Bugging
Surreptitious Entry
Mail Opening
Invasion of Confidential Records
Informing and Infiltrating
The Issue of Lower Surveillance Standards
The Retention and Disclosure of Surveillance Data
The Issue of a Civilianized Security Service
The Issue of Permissible Law Breaking
The Issue of Permissible Counteraction
Safeguards and Controls
Summary of Recommendations
Notes

### Introduction

The Canadian Civil Liberties Association is a national organization with more than fifty-five hundred individual members, nine affiliated chapters across the country, and some twenty associated group members which, themselves, represent several thousands of people. A wide variety of persons and occupations is represented in the ranks of our membership - lawyers, academics, homemakers, trade unionists, journalists, media performers, minority group leaders, etc.

Among the objectives which inspire the activities of our organization is the quest for legal safeguards against the unreasonable invasion by public authority of the freedom and dignity of the individual. It is not difficult to appreciate the relationship between this objective and the subject matter of Bill C-157. In crucial respects, the Bill would permit substantial encroachments upon the fundamental freedoms of the individual.

At this point, it is important that the Canadian Civil Liberties Association articulate some of the otherwise "inarticulate major premises" which relate to this issue. In the troubled and dangerous world of to-day, we do not, indeed we cannot, object to the establishment of a special agency to perform security and intelligence functions. A combination of Soviet expansionism, international terrorism, and our own unhappy experience with made-in-Canada terrorism has rendered unacceptably foolish any suggestion that this country has no need of the kind of service which is at issue here. Moreover, we agree with the need for statutory controls on the security service. These operations have been conducted for too long on the basis of administrative fiat and makeshift ground rules.

But the endorsement of the goal does not carry with it a carte blanche for the means. The lessons of history demonstrate all too well the ease with which national security has been invoked improperly to curtail personal liberty. Sometimes such invocation has served the interests of self-seeking despots; sometimes it has merely concealed the misjudgments of well meaning zealots. Whatever the motives, the results have often meant a needless loss of liberty.



It is essential, therefore, that any statute on this subject must be drawn with the utmost care and circumspection. The powers which it creates should be confined to what is demonstrably necessary for the country's genuine security needs. The safeguards which it adopts should be sufficiently workable to reduce and, if necessary, redress any abuses of those powers. In short, the viability of our democracy requires that the security operations of government be kept in check. The need for this restraint increases with the amount of secrecy which may be involved. This factor, of course, is critical in the operations of a security and intelligence agency. The very nature of the functions at issue precludes the kind of open public scrutiny which attaches to so many other government activities. Indeed, the process surrounding the enactment of such a statute might well represent the last practical opportunity for many members of the public to influence the shape of Canada's security functions. Once the statute is enacted and proclaimed, the agency could effectively disappear from public view.

By now, we suspect that our organization's general response to Bill C-157 is well known to the members of this Committee. We believe that the powers the Bill would create are excessive and the safeguards it would adopt are inadequate. Overbroad definitions of what constitutes a threat to the security of Canada would suffice to trigger a host of intrusive powers of surveillance. Little or no attempt is made to gear the investigative response to the magnitude of the threat. Virtually anything which falls within the wide definitions can justify virtually any of the surveillance techniques involved.

The ensuing submissions are an attempt to redress much of this imbalance. Consistent with this aim, we shall attempt in numbers of situations to recommend specific alternatives. Since our brief is addressed essentially to the narrow arena of national security, it takes a restricted position on many of the broad issues it confronts. With regard to a number of investigative techniques, for example, we argue that the security power should be no greater than the general law enforcement power. It should not be assumed from this that we are content with the state of the general law. In many respects, we believe that the existing criminal law grants the police too much power. But a brief dealing with security matters is not the appropriate forum for the exploration of so large an issue. The fulfilment of that objective will continue to occupy us in other contexts.

Since the Committee's guidelines for public submissions included a request for brevity, it will also be understood that this brief does not aim to be comprehensive. The emphasis here is on concept rather than detail.



### The Susceptibility to Intrusive Surveillance

Under Bill C-157, the new security and intelligence agency will have far too much intrusive snooping power - electronic bugging, surreptitious searches, mail opening, and invasion of confidential records.

In common with the Official Secrets Act and the 1975 mandate, Bill C-157 would permit such intrusive surveillance techniques to be used for "activities directed toward" certain types of security related misconduct. What is the scope of the quoted words? To what extent could they invite speculation about security threats which might happen at some indefinite point in the future? How far could such speculation justify surreptitious snooping into the private affairs of Canadian citizens even though the "activities" triggering the surveillance are completely lawful? Nowhere does the Bill require that the targetable "activities" be unlawful.

Consider, for example, the power the Bill would create for intrusive snooping into "activities within...Canada directed toward or in support of...acts of violence... for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state". How far would this section mandate the use of intrusive surveillance against a group of Canadian citizens who were merely fund raising to help the Afghan rebels chase the Soviet army out of their country? Or speech making in support of the British position in the war over the Falkland Islands or the Israeli invasion of Lebanon?

A later sub section would permit intrusive surveillance into "activities...intended ultimately to lead to the destruction or overthrow of the constitutionally established system of government in Canada". How far would this provision permit the targeting of a group which harboured fantasies about world revolution but whose current and foreseeable activities involved nothing more than pamphleteering and impotent preaching? Significantly, the McDonald Commission had recommended that such groups be monitored only by non intrusive techniques. And, to what extent might this section permit intrusive surveillance against democratic separatists and world federalists? Since they are working for the replacement of our constitutional system by something radically different, could it be said that they are intending ultimately to "overthrow" the established arrangements? This interpretation is bolstered by the fact that the same sub section refers earlier to "activities directed toward undermining by

covert unlawful acts" the established constitutional system. Since unlawful methods are specifically required for "undermining" but not for "overthrowing", the latter might well contemplate lawful methods as well.

Another factor which tends to create overbroad powers is the subjectivity and vagueness of the expressions. Intrusive surveillance will be permitted into "foreign influenced activities...that are detrimental to the interests of Canada or any state allied or associated with Canada...". "Influence" covers a lot of territory. If the Canadian Civil Liberties Association draws inspiration from the American Civil Liberties Union, does this mean that our organization is "foreign influenced"? What are the limits of "detrimental"? Suppose a Canadian citizen were employed by a foreign corporation which was involved in commercial negotiations with the Government of Canada? Since it might be in the interests of Canada to sell high and buy low, would any opposite interest be considered "detrimental"? On this basis, could a Canadian citizen in such a position have his conversations bugged, premises searched, mail opened, and records invaded? The subsequent requirement in the section that the activities be "clandestine or deceptive" may not adequately diminish the danger. There is an element of the clandestine in virtually all commercial transactions.

Moreover, what is a state "associated with" Canada? Since the section also uses the term "allied with", "associated with" must mean something different. Arguably, Canada might be "allied with" the United States in NATO and "associated with" the Soviet Union in the United Nations. How far, then, might this section permit intrusive surveillance of Canadian citizens who were pursuing interests detrimental to those of the Soviet Union?

On the basis of another section, intrusive surveillance will be permitted in order to acquire information about the "capabilities, intentions, or activities" of foreign states and persons. But, while the information at issue must be about foreigners, it could be obtained from citizens. Presumably, therefore, innocent Canadian citizens might be subject to all this snooping simply because they may have some knowledge or expertise about foreign countries. Imagine the consequent vulnerability of businessmen involved in international commerce, trade unionists with foreign contacts, and even ordinary well-travelled tourists.



And how far could all these techniques of intrusive surveillance be used to assist the security service in "remaining informed about the political, economic, and social environment within Canada..."? (section 14[2]). To what extent might it be argued that the exercise of "remaining informed" is enough of a "duty" or at least a "function" (section 22) of the Service in order to justify its acquisition of a warrant for electronic bugging, mail opening, surreptitious entry, or the invasion of confidential records? At best, the terminology of the Bill in this area is dangerously unclear.

Despite the government's attempts to assure us, this Bill must be seen, therefore, as a threat to law-abiding people and legitimate dissent. In the opinion of the Canadian Civil Liberties Association, this threat will continue so long as intrusive surveillance is permitted on the basis of such shadowy, ethereal, and overbroad concepts as "activities directed toward", "ultimate" intentions, "detrimental" interests, and "associated" states.

Nor are these dangers sufficiently diminished by the requirement in section 14[3] which specifies that there is no authority to investigate any person or group "solely on the basis of the participation by that person or group in lawful advocacy, protest or dissent". While the word "solely" may be necessary, it nevertheless could vitiate the restrictive purposes of this limiting clause. Inevitably, the argument will be made that it is not "solely" the lawful advocacy which triggers the surveillance in question; it is also the suspicion of what the advocacy is "directed toward".

At base, it is difficult to square the powers in Bill C-157 with the democratic philosophy. Generally, democratic societies have believed that their citizens should be immune from intrusive encroachments unless law-breaking is likely involved. Under the Criminal Code, for example, there cannot be wiretaps, entries, searches, seizures, or arrests without reasonable grounds to suspect certain criminal offences. Why, then, so wide an exemption for presumed, remote, or even imagined threats to the national security? Why should intrusive surveillance be permissible in the security area for "activities directed toward" certain apprehended conduct even though there may not be a stitch of evidence that the law is being violated?

No doubt we will be told that the special role of security intelligence is to prevent the apprehended harms before the country suffers them. As attractive as this approach might initially appear, the dangers must be appreciated. Preventive intelligence gathering could well encourage the most groundless of anticipatory speculation. When surveillance is addressed to "activities directed toward", there is a real risk that it will embrace completely lawful conduct. The detection of misconduct long in advance of its actual commission may require not only discernment but also clairvoyance. Moreover, when the goal is prevention the idea is to amass enough intelligence to make reliable predictions. Thus, there could be a tendency to intrude very pervasively on the targets of the investigations - to learn as much as possible about their habits, beliefs, associations, and predilections. It is not hard to appreciate the potentially chilling impact of such an approach on the rights of privacy and dissent.

Moreover, there is good reason to question how much additional security is obtained through such preventive intelligence gathering. In this regard, the experience of the American FBI is instructive. Comprehensive audits performed by the independent General Accounting Office of the U.S. Congress found that, despite a relatively unencumbered mandate, "generally the FBI did not report advance knowledge of planned violence".<sup>1</sup> In 1974, for example, the GAO estimated that the FBI obtained advance knowledge of its targets' activities in only about 2% of its investigations. And most of this knowledge related to completely lawful activities such as speeches, meetings, and peaceful demonstrations.<sup>2</sup> According to a member of the U.S. Senate Intelligence Committee, "The FBI only provided...a handful of substantiated cases - out of the thousands of Americans investigated - in which preventive intelligence produced warning of terrorist activity".<sup>3</sup> And a former White House official, with special responsibilities in this area, declared that "advance intelligence about dissident groups (was not)... of much help" in coping with the urban violence of the 1960's.<sup>4</sup>

Accordingly, American law-makers have adopted a number of measures to restrict the scope of the FBI's preventive intelligence gathering. Where domestic threats are concerned, the FBI has been operating under unprecedentedly strict guidelines since 1976. While these guidelines have been somewhat broadened under the Reagan administration, they appear nevertheless to have retained certain key features, for example, -



"the critical requirement of a link to federal criminal law as a predicate to investigation".<sup>5</sup> Since 1972, electronic surveillance against domestic threats has been conducted entirely under the authority of a general statute which requires probable cause to believe that certain crimes are involved.<sup>6</sup> While a special statute was enacted in 1978 to permit electronic bugging against foreign threats, it is remarkable for its relative lack of preventive scope. Where certain foreign influences are concerned, for example, citizens and resident aliens cannot be subjected to electronic bugging within the United States unless it is likely that the activities at issue "involve or are about to involve" a federal crime.<sup>7</sup>

While not all of the intrusive techniques have been equally circumscribed, the United States has experienced a discernible trend in the above direction. In an increasing number of situations, Americans cannot be subjected to intrusive surveillance unless illegality is indicated. In view of such developments in the leading country of the Western alliance, it ill behoves Canada to adopt the kind of posture reflected in Bill C-157. In any event, the case simply has not been made for the breadth of surveillance powers which are at issue here.

For all of these reasons, we believe that the security service should not be permitted to employ intrusive surveillance against citizens and permanent residents unless, at the very least, a serious security-related breach of the law is involved. We have added a "serious" requirement in order to avoid the potential trivialization of the security activity. Suppose, for example, there were a plan to throw rotten tomatoes at the Prime Minister? Or a conspiracy to pour discolouring fluids on the parliamentary carpet? Not very pleasant prospects, to be sure. While they may well be worthy, at some stage, of a law enforcement response, they hardly justify the intrusive surveillance of a security service. For such purposes, the misconduct at issue should involve serious security-related law breaking such as sabotage, espionage, or serious violence impairing the operations of government. While some forms of intrusive surveillance should require even additional conditions, none should be allowed on the basis of anything less.<sup>8</sup>

And, unlike what is permitted in Bill C-157, there should be an ongoing requirement in every situation to evaluate the security benefits against the civil liberties costs. How necessary is the intelligence which is being sought? Even for such purposes, how necessary is the surveillance technique at issue? Might something less intrusive attain the legitimate security objective? The governing statute should make such a balancing exercise the invariable prerequisite of permitting intrusive surveillance.

Moreover, there are real questions about the uses and purposes which are designed to be served by the intrusive surveillance which the law will permit. Under Bill C-157, the investigations are essentially, to use the words of an American author, "free-floating, information-gathering projects". In short, the Bill contemplates intelligence rather than law enforcement investigations. The virtue of the latter approach is that the surveillance would be designed essentially to collect evidence for the purpose of prosecution. In that way, the intrusions would become relatively limited exercises. They would focus on gathering evidence of crime. An intelligence investigation, on the other hand, intrudes pervasively. Since the goal is to assess, understand, and predict, the investigation has to accumulate a lot more information. As indicated, there will be attempts to discover almost everything there is to know about the targets, including their most intimate predispositions. This is why intelligence investigations are such a danger to both political liberty and personal privacy.

Nevertheless, where threats emanate from foreign powers, there may well have to be some special latitude for a certain amount of intelligence-centred surveillance. It will often be sensible, for example, to employ tactics other than prosecution against foreign agents who break our espionage laws. Prosecution could undermine the viability of our counter-intelligence operations. It could uncover what needs to be under cover. And it would do so without commensurate benefit. The jailing of a few Soviet spies, for example, would hardly dent the Soviet capacity for espionage.

Such considerations do not as readily apply to essentially domestic threats. They are much more vulnerable than their foreign counterparts to the therapy of law enforcement. The prosecution and incarceration of a few FLQ terrorists, for example, could and did



inflict mortal wounds on that organization's activities. Of course, like everything else in the real world, it is not a stark either-or choice. We realize that there is sometimes an argument for an intelligence component even in more conventional criminal matters. The critical point, however, is that the goal of such intelligence is, sooner or later, to prosecute. This constitutes one of the essential distinctions between the domestic and much of the foreign arena.

For these reasons, it might well be advisable to treat foreign and domestic threats in separate statutes and in separate agencies. Indeed, there is little reason why domestic security matters could not be handled primarily as a component of criminal law enforcement.

Regrettably, Bill C-157 fails to make the requisite distinctions. Foreign and domestic security threats are treated almost identically. Both could give rise to the most dangerous kind of open-ended intelligence investigations. In our view, this approach endangers our liberty without proportionately enhancing our security. In short, the worst of both worlds.

### Electronic Bugging

Electronic surveillance is one of the most intrusive of the investigative techniques. Unlike the physical search of premises, the electronic bug cannot discriminate. It overhears everyone within earshot - the guilty, the suspected, and the innocent alike. By now, for example, some 1500 people have been convicted of criminal offences arising out of American police bugging in 1969 and 1970.<sup>9</sup> During the course of this surveillance, however, the American authorities overheard more than 40,000 people in more than a half a million conversations.<sup>10</sup> Undoubtedly, the overwhelming majority of these people was innocent of wrongdoing. And, apart from gambling, the overwhelming majority of intercepted conversations was non incriminating - at least 75% according to the law enforcement authorities themselves.<sup>11</sup>

In the area of security and intelligence, the dragnet character of the technique is even greater. While federal law enforcement bugs in the United States endured an average of 13.5 days and overheard an average of 56 people and 900 conversations, the average national security bug in that country lasted from 78.3 to 290.7 days and overheard somewhere between 5500 and 15,000 people.<sup>12</sup> Unfortunately, the Canadian statistics do not include the number of people and conversations intercepted. But they do reveal the length of the bugging operations. Here too a similar pattern emerges. In 1978, the average duration of a law enforcement bug was 73.5 days.<sup>13</sup> In the case of federal security bugs, it lasted as long as 244.71 days.<sup>14</sup>

In view of this enormous capacity to intrude, it is necessary to evaluate costs and benefits. Are the security benefits derived worth the privacy costs incurred? In security matters, the impact of bugging is especially difficult to measure. Unlike normal law enforcement, the prosecution and incarceration of offenders is not often the object of the exercise. Thus, there are few tangible bench marks by which to judge these eavesdropping techniques. What we do have are the opinions of several experts who have worked in the field. Significantly, a number of them have actually expressed considerable doubt about the necessity of security bugging.



Morton Halperin, a former member of the U.S. National Security Council, made the following statement.

"In my judgment, such surveillance has extremely limited value and can in no sense be called vital to the security of the United States. ...the American government has many other sources of information of significantly greater value".<sup>15</sup>

Former U.S. Attorney General Ramsay Clarke contended that, if all security bugs were turned off, the impact on security would be "absolutely zero".<sup>16</sup>

In the event that the involvement of these two commentators with the American Civil Liberties Union might generate some skepticism about their judgments, we should note the similar assessments which have emanated from people who are miles away from them on the ideological spectrum. Consider, for example, former FBI Director, the late J. Edgar Hoover.

"I don't see what all the excitement is about. I would have no hesitancy in discontinuing all techniques - technical coverage (i.e. wiretapping), microphones, trash covers, mail covers, etc. While it might handicap us, I doubt they are as valuable as some people believe and none warrant the FBI being used to justify them".<sup>17</sup>

Mr. Hoover's associate who was in charge of these matters, the late William Sullivan, recommended a few years ago that all security bugs and taps be turned off for a period of 3 years in order properly to assess their importance.<sup>18</sup> It is fair to infer that a knowledgeable official would not be likely to make such a proposal if he thought that the results would create a serious danger to American security.

In this connection, there is on the public record a most remarkable statement made by the man whose activities in these matters drove him to resign in disgrace from the most powerful office in the world - former U.S. President Richard Nixon.

"They (the taps) never helped us. Just gobs and gobs of material: gossip and bullshitting... The tapping was a very unproductive thing.. I've always known that. At least, it's never been useful in any operation I've ever conducted".<sup>19</sup>

In view of the misgivings expressed by these experts, it is especially disquieting to examine the breadth of the proposed security bugging power in Bill C-157.

As far as serious political violence is concerned, why is there a need for a greater bugging power than what is already contained in the Criminal Code? At the moment, the Code permits electronic surveillance for the investigation of more than 40 criminal offences including high treason, intimidating Parliament, sabotage, highjacking, murder, arson, possession of explosives, kidnapping, extortion, and even conspiracies to commit these offences both in Canada and elsewhere.<sup>20</sup> What conceivable act of terrorism or serious political violence has been omitted from the list? On the contrary, it might be argued that the bugging power in the Criminal Code exceeds the bounds of demonstrated necessity. But where is the need for anything more?

Where the detection of espionage is concerned, the problem is pretty much the same. The formulation "activities directed toward" may be capable of including lawful conduct which occurs years before the apprehended illegality. Why is it necessary to permit such pervasive intrusions as electronic bugging on the basis of what may be remote speculation? Why would it not suffice if the bugging powers in this area were confined to illegalities concerning espionage? Why shouldn't the power to bug require, at the very least, that there be a counselling or conspiracy to commit these acts? Again, while it might be argued that such a power could include too much, there is hardly a case for anything more.

As far as foreign influenced activities are concerned, we do acknowledge that there is a case for a level of surveillance in this area. But, as we have indicated, not everything so described is likely to raise a security problem. If, of course, the foreign power resorted to certain illegalities (violence, extortion, bribery) in order to exert its influence, the transactions would already be susceptible to electronic bugging under the Criminal Code.<sup>21</sup> This would not be the case, however, if the influence were merely "clandestine". The problem is that some clandestine activities carried on by foreign powers here may truly raise issues of security while, as indicated, others do not. Some democratic countries address this problem by requiring the agents of foreign powers to undergo a procedure of registration so that they might be readily identified as such.<sup>22</sup> In that way, their activity would be less clandestine. These registration laws have been criticized by some as excessive and by others as unworkable. For the moment, we make no recommendations on this



point. Suffice it for us to insist that the prerequisite for intrusive surveillance in this area is serious law breaking. In our view, if conduct is not considered sufficiently dangerous to warrant a legal prohibition, there is a real question whether it should suffice to trigger intrusive surveillance.

Our recommendations are reinforced by the experience in the United States. As indicated, American bugging against domestic security threats is handled entirely under a general criminal statute.<sup>23</sup> And, even where foreign security threats are concerned, similar standards are required for the bugging of American citizens and resident aliens within the United States.<sup>24</sup> In view of the fact that the U.S. is the most targeted country in the democratic world, how can Canada justify so much additional authority for electronic surveillance?

#### Recommendation No. 1

- As regards the security bugging of Canadian citizens and permanent residents, the law should require, at the very least, reasonable grounds to suspect a serious security-related breach of the law such as sabotage, espionage, or serious violence impairing the operations of government.

#### Recommendation No. 2

- At least where essentially domestic security threats are concerned, bugging should be conducted entirely under the Criminal Code, subject to all of its existing safeguards.

Surreptitious Entry

The surreptitious entry is a particularly insidious form of intrusion. It is designed essentially to permit the conduct of an intelligence probe. The security officers rummage around the premises in search of information. Unlike the law enforcement bugging operation and the search and seizure exercise under the Criminal Code, the target is very unlikely to learn what has happened. The goal of the operation is rarely the prosecution of offenders; it is usually the acquisition of intelligence.

For all the reasons we have indicated, we believe it would be repugnant to permit such insidious intrusions on any citizen or permanent resident unless, at the very least, there existed the circumstances which we had recommended for electronic bugging - reasonable grounds to suspect a serious security-related breach of the law. While nothing less, in our view, could justify a surreptitious entry, we believe it should require even more.

Although it is always difficult to compare the intrusiveness of various techniques, there are some respects in which a surreptitious entry for the purpose of a search is more dangerous than one which is committed to install a bug. In the latter case, the intruders can minimize the length of time they spend on the property; in the former case, they may have to linger until they find what they are seeking. The longer they linger, the greater the risk of a confrontation with the owner or occupant.

In our view, the only arguable case that might be made for so insidious and dangerous a power is in circumstances where there are reasonable grounds to suspect that the serious security-related breach of the law is being directed by a foreign power. As indicated, there are many situations where it would be unwise to prosecute those who are involved in wrongdoing of an international character. But there is no reason for comparable reticence where the security threats are essentially of a domestic character. Domestic organizations are more susceptible than foreign ones to immobilization through normal law enforcement processes. It more often makes sense, therefore, to prosecute and even to attempt to incarcerate such domestic law-breakers. Unlike the case with many foreign threats, entries against domestic wrongdoers should



more often be designed to gather evidence for prosecution, either by way of electronic bugging or search and seizure. In both cases, however, the domestic target should generally be told what has happened.

Again, our views are sustained by the American experience. Apart from the planting of bugs, U.S. law does not permit surreptitious entry against an essentially domestic threat.<sup>25</sup> What is even more significant is the absence of any concerted attempt to enact such a power in that country.

Moreover, even in the case of a foreign-directed operation, there is no reason to countenance, as Bill C-157 apparently does, the permanent removal of any things or materials from any premises in question. It is one thing to permit the security agents to examine property that does not belong to them; it is another thing entirely to allow them to confiscate such material. Despite all of the study which the McDonald Commission performed in this difficult area, it did not include such a proposal in its recommendations.

#### Recommendation No. 3

- Apart possibly from serious security-related breaches of the law directed by a foreign power, citizens and permanent residents should be immune from surreptitious entry unassociated with electronic bugging. And, even in the case of such foreign directed operations, the security service should be required, presumptively at least, to return anything that was removed.

### Mail Opening

At the moment, mail opening in the course of post is prohibited almost entirely under Canadian law. Thus the question which must be faced is whether any mail opening power should now be permitted.

In this regard, it is significant to note the finding of the McDonald Commission with respect to its probe of past mail opening activities. The Commission concluded that the intelligence produced by these operations was of "only marginal value".<sup>26</sup> Remember too that the RCMP admitted to hundreds of illegal mail openings for at least 30 years. Yet, in all of the situations which were identified for these purposes, the Commission could find nothing more than marginal benefits. Hardly the stuff on which to base a new power of surreptitious surveillance.

In making this argument, we quite appreciate that the law already permits forms of surveillance which may be more intrusive than mail opening. In our view, however, this cannot constitute a basis for yet another encroachment on civilian privacy. Even though this Bill may represent Canada's first comprehensive legislation in this area, our society does not have the luxury of starting from scratch. We are in the middle of history and not at the beginning. Since the operative standard of democratic government is no additional encroachment without justification, the onus remains on the proponents of mail opening to demonstrate its necessity. If anything, the existence of more intrusive techniques might occasion some valid arguments against them. But, by themselves, they cannot justify the creation of a new power.

Nor do we overlook the argument made by Prime Minister Trudeau a number of years ago. Why, he asked, is it permissible to obtain a search warrant to seize a letter immediately after its delivery to the intended recipient but not moments before while it is in the course of post? The answer is that the investigation of delivered mail is more likely to be known to the target. It will require a personal visit to his premises. His likely knowledge of the investigation will serve



to reduce the incidence of abuse. Undelivered mail, however, is much more susceptible to surreptitious interception. Thus such mail openings would be subject to the kind of abuse that is not as available with the Criminal Code searches of premises.

On this basis, there could only be one situation where there might be an argument for mail opening in the course of post - where there are reasonable grounds to suspect a serious security-related breach of the law directed by a foreign power. But whatever the arguments about foreign threats, no case has been made for a mail opening power against essentially domestic threats.

And, to whatever extent such a power were created, it should be handled more like a search warrant than a wiretap authorization. Unlike the open-ended scheme which has been proposed, warrants should not issue for long periods of time in respect of broad categories of letters not yet in existence. Rather, they should be restricted, as far as possible, to particular and identifiable letters.

#### Recommendation No. 4

-Apart possibly from those situations where there are reasonable grounds to suspect a serious security-related breach of law directed by a foreign power, the law should continue to deny the security service a mail opening power against citizens and permanent residents. To whatever extent mail opening became permissible, it should be restricted as far as possible to particular and identifiable letters.

Invasion of Confidential Records

In order to plan intelligently and provide a complex level of services, the government collects mountains of information about us - assets, debts, income, employment, aptitudes, health, sickness, family background, etc. So vital are these data regarded for government operations that in numbers of situations, the law requires that we furnish the facts which the government seeks. In many such situations, the balance between personal privacy and government "need to know" is a legal obligation on the data collectors to keep confidential the contents of individual files. The uses of the information are confined to the purposes for which it was collected.

Bill C-157 would give the security and intelligence agency access to all these data in the circumstances indicated. It is appropriate to remember that what is at issue here is special; it is in addition to the contentious powers of access which are already contained in the new Privacy Act.<sup>27</sup> Again, we believe that such access should not be permitted against citizens and permanent residents unless, at a minimum, there are reasonable grounds to suspect a serious security-related breach of the law. Indeed, there is some personal information in the hands of the government which is so delicate that, even in the circumstances of such law-breaking, it should be withheld from the security service.

The McDonald Commission recommended such immunity for census information. Bill C-157 disagrees. We believe that the Commission made a particularly strong claim for this exemption.

"While such information (census) may not be more personal than that found in some other federal data banks, the tradition in this country has been very strongly in favour of complete confidentiality of census returns. The unqualified guarantee of confidentiality helps to overcome the reluctance of Canadians to respond to inquiries about personal matters...".<sup>28</sup>

We believe there is a strong argument for applying this reasoning also to the Income Tax Act. In order to levy a proper tax upon us, the revenue authorities must have the opportunity to probe deeply into our respective circumstances. In order to keep these intrusions to a tolerable minimum, the Act requires us to complete an annual return in which we take the responsibility for disclosing what is relevant. By



and large, this works well to limit the involvement of the revenue agents in our daily lives. But a very key reason for this success is the taxpayers confidence that the data they reveal are not generally available for anything but tax purposes. Indeed, such a restriction has existed in the law since the inception of the income tax.

It is not difficult, therefore, to understand the public indignation which was provoked by the revelations of RCMP access to tax data for non tax purposes. It was considered nothing short of a breach of faith with the Canadian taxpayer. According to the McDonald criteria, there is no reason why tax data should be substantially more accessible than census data. Tax information also enjoys a strong tradition in favour of complete confidentiality and such has been necessary to overcome taxpayer reluctance to disclose.

We are unaware that an adequate case has been made for a statutory power of investigative access to tax records for non tax purposes. Despite the revelations of past RCMP access, there is no indication that the consequent benefits to national security were great enough to outweigh the obvious civil liberties costs. Any breakdown in the tax system of self-assessment is likely to precipitate a larger measure of government intrusion in our private lives. As a practical matter, the revenue authorities will not be divested of their appropriate income. If a significant number of taxpayers begins seriously to falsify their returns, more and more people will be susceptible to government investigation. That is why it is so crucially important for taxpayers to believe that their returns will be treated in confidence.

#### Recommendation No. 5

- The security and intelligence agency should have no investigative access to census and income tax information relating to citizens and permanent residents. The agency's special access to all other such personal information in government data banks should require, at the very least, reasonable grounds to suspect a serious security-related breach of the law.

### Informing and Infiltrating

Although they represent perhaps the most prevalent of the surveillance techniques, secret informants are especially threatening to personal privacy and political liberty. Unlike the physical search and the electronic bug, the informant not only spies but he also participates. If he is sufficiently charismatic, he can effectively distort the political activities of the groups he infiltrates. Indeed, he might even provoke some of the very illegalities which he has been assigned to detect.

Apart from professional police undercover agents, informants are often unstable and disreputable people. In this connection, it is interesting to note that the attempted assassin of former U.S. President Gerald Ford was an FBI informant.<sup>29</sup> The untrustworthy character of many informants has led the intelligence agencies to assign numbers of them to the same place so that they don't know of each other. In the result, much of their time and work has involved spying on each other. At one time, for example, the FBI infiltration of the American Communist Party was so extensive that there was one informant for every 5.7 genuine members.<sup>30</sup>

In those cases where money is the chief incentive, the informants may be tempted to distort and exaggerate in order to maintain their value. If nothing much is happening, the intelligence agency is not likely to go on paying. Such considerations would contribute also to the informant becoming an agent provocateur.

Despite all these dangers, Bill C-157 is remarkably devoid of attempts to regulate the activities of informants. No doubt, the defenders of the status quo will be quick to adopt the reasoning of the U.S. Supreme Court: "The risk of being... betrayed by an informer... is the kind of risk we necessarily assume whenever we speak".<sup>31</sup> There is, of course, some truth in this. Unlike bugs and physical searches, there is some control over whom to trust. The risk of betrayal is an unavoidable component of human intercourse.

At most, however, such arguments might militate against the amount of regulation over informants as compared to other forms of surveillance. But they cannot justify the



virtual absence of regulation. In consequence, we believe that the use of informants represents a sufficient danger to our fundamental freedoms to necessitate the adoption of some regulatory mechanisms.

It is anomalous for Bill C-157 to specify that judicial warrants are needed for some forms of intrusive surveillance while it contains virtually nothing on approving the use of informants. A technique which is at once so intrusive, threatening, and in need of such political sophistication should be accompanied by statutory requirements as to whose approval will be needed under what circumstances. Even if the law does not require the permission of a judge, it should require approval from identifiable officials at the highest level. There is simply too much at stake to leave to the vagaries of bureaucratic discretion.

The governing statute should also attempt to regulate the behaviour of informants and infiltrators. How far, if at all, and under what circumstances may they interfere in the activities and policies of the targeted groups? Even interference which is not otherwise unlawful could be very damaging to the integrity of the democratic processes. The activities and policies of certain organizations would no longer represent the free and real will of their members. Could a distinction be made, for such purposes, between interfering with the lawful and unlawful activities of the targeted groups? If so, what steps might an informant take to discourage the group's unlawful conduct and what safeguards might be adopted to ensure that such interference would not affect the group's legitimate activity?

Moreover, what steps might be taken to reduce the risk that the informant might distort, exaggerate, and perhaps even fabricate in order to enhance his value? What might be done to discourage the informant from becoming an agent provocateur? How far, if at all, should such conduct render an informant subject to criminal prosecution, civil lawsuit, and/or employment discipline? How far, if at all, should there be a defence for the wrongdoer whose misconduct is provoked or encouraged by an informant? What safeguards might be adopted to ensure that such informant misconduct is brought to light?

At some point, an informant or infiltrator may acquire access to a privileged communication. What controls should be enacted to reduce the likelihood of an informant intercepting and then disseminating material which arises in such a contentious context?

No statute which purports to establish a security and intelligence agency can afford to neglect these vital issues. The deployment of human spies represents too great a danger to the viability of the democratic processes.

Recommendation No. 6

- The governing statute should contain provisions specifying the circumstances under which informants may be deployed and the officials who must approve such deployment.

Recommendation No. 7

- The statute should also contain guidelines regulating informant behaviour during such undercover operations.



The Issue of Lower Surveillance Standards

There are situations where the standards for surveillance need not be as high as those indicated above. The legal status of the proposed target is a relevant consideration. This country owes its greatest protections to its citizens and permanent resident aliens. It need not incur the same obligations to those who are visiting temporarily as it does to those who are staying indefinitely. There may also be practical reasons for a difference in investigative thresholds. The brevity of a visitor's stay in this country might make it much more difficult to accumulate the requisite evidence of unlawful conduct. Moreover, experience indicates that, compared to citizens and residents, a significantly higher proportion of visitors is involved in foreign intelligence activity.<sup>32</sup>

On this basis, we believe that it would be permissible to allow a somewhat broader and more preventive approach in the case of foreign visitors. In this regard, it is important to resist the tantalizing arguments of those who are urging a false egalitarianism.<sup>33</sup> Some have suggested, for example, that it is unfair to make such distinctions between residents and visitors. Their solution is to propose needlessly low standards for everyone.

Lower standards are also permissible for less intrusive techniques of surveillance. Where such methods as watching, trailing, interviewing, and source checking are involved, they need not attract the kind of exacting standards that have been recommended for the more intrusive techniques. Neither, however, should their use be as open-ended as the law now permits.

When security investigations are conducted through even such less intrusive techniques, they ought to be governed by discernible standards. Again, there might be lower standards for foreign visitors than for citizens and permanent residents. A distinction might also be drawn between preliminary and deeper investigations - the latter requiring higher standards. Moreover, the statute should specify what level of authority is needed for the various levels of investigation. Since any state surveillance involves some level of encroachment on the vital values of privacy and liberty, the decision to engage in it should not be left so completely to the exercise of bureaucratic, and possibly arbitrary, discretion.

Recommendation No. 8

- While the targeting of foreign visitors and the use of less intrusive techniques might be permitted on the basis of lower standards, the governing statute should nevertheless spell out both the applicable standards and the level of official who should be empowered to authorize the requisite techniques in the circumstances at issue.



### The Retention and Disclosure of Surveillance Data

It is difficult for the intelligence gathering exercise to discriminate between what material is important and what is not. Once an authorized investigation begins, there will be a tendency for the security agency to accumulate all of the information it can. Moreover, since the investigators cannot always assess the relevance of every piece of data, they will be tempted to retain everything they acquire. Very likely, therefore, vast amounts of irrelevant personal data will find their way into the agency's files. Yet, as the American Civil Liberties Union has observed, such information may well be "the single most effective tool for political manipulation at the disposal of the government".

It is, therefore, potentially very dangerous for any such agency of government to retain identifiable information which has been gathered from the private lives of citizens and permanent residents. Beyond the question of political manipulation, there is the question of elementary fairness. In our view, human dignity is diminished to the extent that personal data pass out of an individual's control.

For these reasons, the Canadian Civil Liberties Association regrets the relative absence of effort in Bill C-157 to restrict the retention of information which is acquired. And, while there are restrictions on what might lawfully be disclosed, there is an unavoidable risk that what comes in could well get out. It stands to reason, of course, that, if less were retained, the risk would be reduced. For all of the above reasons, we would urge that Bill C-157 be amended to include criteria for the retention of surveillance material. Such criteria should articulate a test of relevance for whatever intelligence or law enforcement functions might be appropriate. Moreover, there should be time limits on such retention (less for domestic than for foreign purposes) and an explicit requirement for the destruction of the material, and where appropriate, entire files that are not necessary or relevant for such authorized purposes.

While the Bill makes some effort to restrict the subsequent disclosure of surveillance data, it nevertheless contains a gigantic loophole. The director of the agency may disclose such information to persons in the government service if, in his opinion,

the public interest in such disclosure clearly outweighs any consequent invasion of privacy. In view of the mountains of information involved, this provision could constitute a powerful temptation to abuse. At worst, the section might become a cover for the transmission of politically intimidating gossip. Such apprehensions are compounded by the ease with which the disclosures could be made. To what extent, for example, could many of the communications be oral? And, even if there were some written record which would be subject to the scrutiny of the outside review committee, it is not inconceivable that a plausible rationale might be concocted as an explanation. This is easier to do when the lawful discretion is as wide as it is here.

In our view, therefore, this open-ended discretion should be replaced by articulated guidelines which set out the conditions under which such disclosures could be made. Again, the dissemination of material relating to domestic matters should be more tightly circumscribed than those which deal with foreign issues. Since computers render everything instantly retrievable, it would be helpful also for the resulting statute to contain at least the minimum criteria for how the material would be stored, who might have access to it, and how such access should be facilitated. While many of these details might have to be left to subsequent regulations and administrative guidelines, the statute should contain at least the necessary minimum.

#### Recommendation No. 9

- There should be more specific criteria governing the retention, disclosure, and destruction of surveillance material. Such criteria should also address how the material is to be stored, who should have access to it, and how such access should be facilitated.



The Issue of a Civilianized Security Service

The Canadian Civil Liberties Association is concerned also about the wisdom of having Canada's security functions performed by an all-civilian agency. The further that security surveillance is removed from the discipline of law enforcement, the greater the risk of blurring the line between improper subversion and legitimate dissent. The virtue of the law enforcement approach, for these purposes, is its focus on gathering evidence of relatively defineable crime. So long as illegal conduct is the subject of investigative activity, there is less risk of snooping on legitimate dissenters. But, when security surveillance is divorced from law enforcement, investigations are more likely to involve vaguer, broader, and less defineable matters. This is what could imperil legitimate dissent. In this connection, the American experience becomes instructive. In the mid 1970's, when the Americans confronted the enormity of the civil liberties violations perpetrated by the FBI, they, like us, had to determine a direction which reform ought to take. Instead of creating a civilian security agency divorced from law enforcement, the Americans moved in the diametrically opposite direction. They amalgamated the FBI's domestic security investigations with its general criminal investigative division. The "express purpose" of this move, in the words of the then FBI Director, was to handle domestic security cases as much as possible "like all other criminal cases".<sup>34</sup> In short, the narrower focus of criminal investigations was less likely to intrude on lawful dissent.

This is not necessarily an argument for leaving the security function within the RCMP. Indeed, it appears that the creation of a separate agency may already have become a fait accompli. At this point, we would recommend that the new agency acquire a central law enforcement responsibility for security-related offences. If that were done, Canada would have two federal police forces - one handling security matters, such as espionage, sabotage, and terrorism, and one handling more general criminal investigations such as customs, excise, and drugs. An alternative approach might entail leaving the domestic security work in the RCMP, but like the FBI, integrating it more fully with the criminal investigation branch. If that were done, the new agency would function only in a tightly defined area of counter-intelligence against foreign threats, where the law

enforcement approach might be somewhat more modified. We do not foreclose, of course, on the possibility that there may yet be other acceptable combinations of structures. The essence of our concern is that security surveillance be tied as closely as possible to the discipline of law enforcement.

Recommendation No. 10

- Canada's security functions should not be performed by an all-civilian agency. The activities at issue should be tied more closely to the discipline of law enforcement.



The Issue of Permissible Law Breaking

Bill C-157 will permit security operatives to break the law when it is "reasonably necessary to enable them to perform" their duties. The government has assured us that this part of the Bill is designed essentially for such minor infractions as automobile speeding and falsely registering in hotels. Unfortunately, however, nowhere does the Bill confine the range of permissible law breaking in that way. It is improbable that many people would mount the barricades to protest the occasional security service violation of some such minor regulatory laws. But there would be considerable distress indeed if the service felt free to violate more serious laws which involved elements of moral turpitude.

In response to these criticisms, the Solicitor General has argued that the test of what is "reasonably necessary" will not be for the security service to decide; it will be subject to scrutiny by the courts. Unfortunately, the Solicitor General has failed to tell us just how the courts are supposed to find out about security service misconduct. While any such law breaking would have to be reported to the federal attorney general, there will be no accompanying obligation either to prosecute, if the matter falls within the federal enforcement jurisdiction, or to relay the information to whatever provincial attorney general may have the prosecutorial authority. The Bill does not even contain restraints on the federal discretion simply to sit on such information. Moreover, another section of the Bill would make it a crime punishable by five years in jail for anyone to disclose any information which could identify a covert security operative. Under such restrictions, how could misconduct be effectively reported?

To whatever extent there is a demonstrated need to grant the security agency relief from complying with certain legal restrictions, the matters at issue should become the subject of specific statutory provisions. Some statutes already provide, for example, that police driving automobiles may exceed the speed limits in certain specified circumstances. There is no reason why similar exemptions could not be enacted in favour of the security and intelligence agency. We are not persuaded by the Solicitor General's aversion to the painstaking exercise that this process might involve. In our view, it

would be infinitely preferable to impose this kind of burden on the parliamentary time table than to inflict the injury on the rule of law which would result so inevitably from the kind of open-ended immunity which Bill C-157 now contains.

Remember too that, even without such immunity provisions, Canadian law already permits a high level of flexibility. Section 27 of the Criminal Code, for example, empowers anyone to use as much force as is reasonably necessary to prevent the commission of a crime which threatens imminently to cause serious harm to persons or property. Our law also preserves the common law defence of necessity under which even otherwise illegal acts may be committed to prevent certain more serious illegal acts when such are imminent.<sup>35</sup> Clearly, the removal of the broad immunity proposed by the government would hardly paralyze our security operations.

While there may be an argument that not every offence committed by a security operative needs to be prosecuted by the federal authorities or reported to their provincial counterparts, we must vigorously oppose the kind of unfettered discretion which Bill C-157 would repose in the federal authorities. If there is to be such a discretion, it should become a matter of discernible guidelines rather than arbitrary preference. And it should become subject to some kind of outside scrutiny. Accordingly, the Bill should be amended to include a set of guidelines to regulate how the government handles evidence of wrongdoing in the security service. An additional amendment should be adopted to provide that, to whatever extent the government may choose against taking action in such a matter, the outside review committee must be immediately notified. The committee should be required to investigate the matter and, at an early date, report its opinion to the government. If a difference of opinion emerged between them, the review committee should be required very shortly to report to Parliament the existence, if not the details, of any such disagreement. The report might even be required to indicate the identity of whatever provincial government might have the requisite enforcement jurisdiction but is being denied the necessary evidence. It is obvious how such a procedure would create political problems for a federal government which decided, in questionable circumstances, to sit on evidence of security wrongdoing.



The Canadian Civil Liberties Association objects strongly to the virtually unqualified prohibition against disclosing any information which could reveal the identity of a covert security operative. Does this mean that victims of illegalities committed by the service may not report them? May they not even tell the police, crown attorney, or M.P.? Are aggrieved citizens to face five years in jail for doing what conscientious citizens are supposed to do - report fully on evidence of suspected illegality?

Such an apparently unadulterated prohibition is unconscionable. Beyond the considerations to which we have referred, the issue also has free speech implications. In our view, the matter would best be left until Parliament deals with the Official Secrets Act. We are prepared to acknowledge that there may be a few particularly contentious areas where the disclosure of information might be so dangerous to the public interest as to justify a legal prohibition. It has generally been conceded, however, that the prohibitions in the Official Secrets Act are perilously broad. Since revisions of that statute have been promised for some time, we would suggest that any contemplated prohibitions on the disclosure of information be deferred so that they might be considered in that context. Surely, the idea must be to narrow as much as possible any prohibitions on the public discussion of public issues. This goal is not likely to be served by the piece-meal accumulation of overbroad prohibitions.

It is not possible to address the misconduct of tomorrow without some consideration to the unfinished business of yesterday. We refer to the refusal of the Canadian Government to apply the normal standards of prosecutorial discretion to all of the evidence of RCMP wrongdoing. In view of the dubious position adopted by the government,<sup>36</sup> how can the Canadian public have the requisite confidence that the misdeeds of the future will be handled more appropriately than the misdeeds of the past? On this basis, we would urge the Committee to recommend a review of the wholesale immunities which the government granted in respect of past RCMP misconduct.

Recommendation No. 11

- To whatever extent there is a demonstrated need to grant the security service relief from certain legal restrictions, the matters at issue should become the subject of specific statutory exemptions rather than a generalized immunity.

Recommendation No. 12

- In response to wrongdoing in the Security Service, guidelines should be enacted specifying the circumstances, if any, under which the government, on security grounds, may exercise a discretion:
  - a) not to prosecute when it has the enforcement jurisdiction and
  - b) not to transmit information when the matter is within the enforcement jurisdiction of a province.

Recommendation No. 13

- The outside review committee should immediately investigate any governmental decision to sit on evidence of security wrongdoing and, to the extent that it differs with such governmental decision, it should report to Parliament the existence, if not the details, of such disagreement.

Recommendation No. 14

- Any proposed prohibitions on the disclosure of information should be deferred until Parliament considers amendments to the Official Secrets Act.

Recommendation No. 15

- There should be a review of the government's decision not to prosecute for the RCMP wrongdoing of the past.



The Issue of Permissible Counteraction

Remarkably, Bill C-157 contains little response to one of the most contentious problems that arose in connection with RCMP wrongdoing. We refer to the many revelations of "dirty tricks". Even if some of these activities could not be attacked on grounds of their illegality, there are serious questions about their acceptability.

It will be remembered, for example, that it was an RCMP officer who had issued the supposed FLQ communique denouncing Pierre Vallieres.<sup>37</sup> Earlier, Mr. Vallieres had publicly renounced terrorism and had urged his followers to join the more moderate and democratic Parti Quebecois. The RCMP officer conceived the fake communique because he feared that an influx of potential terrorists and Marxists would undermine the democratic character of the Quebec separatist party. Since he believed that Vallieres' conversion was not sincere, he felt no moral qualms about any harm that the communique would do to him.

To what extent, however, is it appropriate for a government agency to tamper in this way with the democratic political processes? The RCMP's action could have effectively discouraged support for the democratic Parti Quebecois. While there may have been an element of political sophistication in the officer's judgment, he nevertheless could have been wrong about the sincerity of Vallieres' renunciation of terrorism. To those in the extremist movement who were otherwise susceptible to Vallieres' leadership, the communique could have exerted a harmful influence. In any event, is it the role of a government security service to deny members and supporters, no matter how tenuous their views, to a democratic organization like the Parti Quebecois?

No doubt, such "dirty tricks" found their sustenance in the federal cabinet's 1975 mandate instructing the RCMP security service to maintain internal security "by...detering, preventing, and countering individuals and groups" when their activities fell within the specified criteria. This mandate was embellished in subsequent documents. One internal memorandum, for example, talked about "disruption, coercion, and compromise". In view of the history and supporting materials, how can Bill C-157 say so little about so vital an issue?

The issues have to be more squarely faced. How far is it appropriate for a security agency to foment dissension among targeted constituencies? If not otherwise unlawful, may they compose and circulate fake materials which would appear to have originated with others? To what extent may they resort to deliberate falsehoods in order to mislead and confuse? In short, what options, if any, are available to the security service in addition to merely collecting and reporting on intelligence?

It is not enough for the Bill simply to omit deterring, preventing, and countering from the functions and duties of the security service. Such issues must be handled in explicit terms. Otherwise, there may be an argument that the service is entitled to do whatever it is not prohibited from doing. The Bill should be amended so as to address these questions. It should contain either outright prohibitions or detailed guidelines setting out the permissible limits of what the security service may do to combat whatever security threats it encounters. To whatever extent counteraction is approved, there ought to be considerably less latitude against domestic threats than foreign ones. Again, prosecution will more frequently be the appropriate response in the domestic arena. The history of the past few years has rendered unacceptable any further statutory silence in this area.

Recommendation No. 16

- There should be either outright prohibitions or detailed guidelines setting forth the permissible limits of what the security service may do to combat whatever security threats it encounters.



Safeguards and Controls

The Canadian Civil Liberties Association appreciates that Bill C-157 will require judicial warrants for the most intrusive surveillance techniques. While such a safeguard is necessary, it is not sufficient. The Bill permits the judge to issue a warrant simply upon being satisfied that it is "required to enable the Service to perform its duties and functions...". As indicated earlier, the use of intrusive surveillance should be accompanied by an ongoing requirement to evaluate security benefits against civil liberties costs. In this connection, the McDonald Commission set out a number of other criteria which the warrant granting judge should consider such as, for example, whether other investigative procedures have been tried and have failed, whether the matter is so urgent that it would be impractical to use other procedures, the value of the intelligence obtained from other warrants in respect of the same investigation etc.<sup>38</sup> The addition of such considerations was designed to limit the granting of warrants as much as possible to those situations where it is really necessary. There is simply no justification for omitting them from Bill C-157. They represent the minimum of what is required.

The McDonald Commission recommended time limits on the survival of judicial warrants.<sup>39</sup> Bill C-157 could conceivably permit lifetime warrants. There is no justification for this either. Time limits ensure that intrusive encroachments will be subjected at least periodically to further independent scrutiny. And, whatever time limits are adopted should distinguish between essentially domestic and foreign-directed threats to the national security. The duration of warrants in the former situation should be considerably shorter than those for the latter.

The Canadian Civil Liberties Association welcomes also the concept of the outside security intelligence review committee. Unfortunately, however, the approach in this area is a flawed one. Members of the review committee will have to be Privy Councillors. As such, they are likely to have an insider's mentality. Moreover, their term of office is only five years. Because it is the government which must decide whether anyone's term will be renewed,

committee members may be tempted to curry favour with the government. At least they will be susceptible to such a perception. Hardly a situation for the kind of independent scrutiny that will command the confidence of the public. And, if all this weren't enough, the Bill expressly provides that the review committee can be denied access to a key source of information about potential government misconduct - confidences of the Queen's Privy Council i.e. cabinet documents.

These flaws should be corrected. The membership of the committee should not be confined to Privy Councillors. The term of office should be more substantially extended and made non-renewable. It should also carry financial benefits sufficient to enable the members to live comfortably after their terms of office. In that way, there will be less incentive for any member to curry favour with the government. Moreover, the committee should have access to everything relevant in the possession of the security service and the government including confidences of the Queen's Privy Council. Complete access is the prerequisite of public confidence.

We are concerned also about the risk that, even with these changes, the review committee will increasingly identify with the security service. This has often been the case in the relationship between regulatory agencies and the businesses they had to regulate. In these circumstances the risk has to be compounded because of the secrecy which will characterize the relationship. In this regard, the McDonald Commission made a most useful recommendation that an additional oversight role be played by a small parliamentary committee composed partly of opposition members. The introduction of such a perspective could help to reduce the risks of an excessively cozy relationship. We believe that the Bill should be amended so as to implement this recommendation.

Even if the review committee were to identify improprieties in the security operations, what could be done about them? Under the Bill, the minister will not be able to override the director of the service on any question about the surveillance of particular persons or groups. How, then, could the minister exercise the requisite supervision and control? His power to issue general directives would likely be too little; his power to discharge



the director could well prove too much. To be properly accountable, the minister must be able to step in and simply say "no" to the dubious practices he encounters. Significantly, the McDonald Commission called for the exercise of such ministerial power over security operations. In this regard, the Commission noted how much more political judgement is involved in security operations than in regular police work. On this basis, we believe the minister should be given such additional control.

Recommendation No. 17

- The courts granting warrants for intrusive surveillance should be guided at least by the additional criteria recommended by the McDonald Commission.

Recommendation No. 18

- There should be statutory time limits for the duration of such warrants, considerably shorter in the case of domestic threats than foreign ones.

Recommendation No. 19

- As regards the outside review committee, the following changes should be made:
  - a) the membership should not be confined to Privy Councillors
  - b) the term of office should be substantially extended and made non renewable
  - c) there should be financial benefits sufficient to enable the members to live comfortably after their term of office
  - d) there should be access to everything relevant in the possession of the security service and the government including confidences of the Queen's Privy Council.

Recommendation No. 20

- An additional oversight role should be played by a small parliamentary committee composed partly of opposition members.

Recommendation No. 21

- The minister should be given greater control over operational decisions.

Summary of Recommendations

The Canadian Civil Liberties Association respectfully requests the Special Senate Committee on the Canadian Security Intelligence Service to adopt the following recommendations as a basis for changing the proposed security system.

Recommendation No. 1

- As regards the security bugging of Canadian citizens and permanent residents, the law should require, at the very least, reasonable grounds to suspect a serious security-related breach of the law such as sabotage, espionage, or serious violence impairing the operations of government.

Recommendation No. 2

- Where at least essentially domestic security threats are concerned, bugging should be conducted entirely under the Criminal Code, subject to all of its existing safeguards.

Recommendation No. 3

- Apart possibly from serious security-related breaches of the law directed by a foreign power, citizens and permanent residents should be immune from surreptitious entry unassociated with electronic bugging. And, even in the case of such foreign directed operations, the security service should be explicitly required, presumptively at least, to return anything that was removed.

Recommendation No. 4

- Apart possibly from those situations where there are reasonable grounds to suspect a serious security-related breach of the law directed by a foreign power, the law should continue to deny the security service a mail opening power against citizens and permanent residents. To whatever extent mail opening became permissible, it should be restricted as far as possible to particular and identifiable letters.



Recommendation No. 5

- The security and intelligence agency should have no investigative access to census and income tax information relating to citizens and permanent residents. The agency's special access to all other such personal information in government data banks should require, at the very least, reasonable grounds to suspect a serious security-related breach of the law.

Recommendation No. 6

- The governing statute should contain provisions specifying the circumstances under which informants may be deployed and the officials who must approve such deployment.

Recommendation No. 7

- The statute should also contain guidelines regulating informant behaviour during such undercover operations.

Recommendation No. 8

- While the targeting of foreign visitors and the use of less intrusive techniques might be permitted on the basis of lower standards, the governing statute should nevertheless spell out both the applicable standards and the level of official who should be empowered to authorize the requisite techniques in the circumstances at issue.

Recommendation No. 9

- There should be more specific criteria governing the retention, disclosure, and destruction of surveillance material. Such criteria should also address how the material is to be stored, who should have access to it, and how such access should be facilitated.

Recommendation No. 10

- Canada's security functions should not be performed by an all-civilian agency. The activities at issue should be tied more closely to the discipline of law enforcement.

Recommendation No. 11

- To whatever extent there is a demonstrated need to grant the security service relief from certain legal restrictions, the matters at issue should become the subject of specific statutory exemptions rather than a generalized immunity.

Recommendation No. 12

- In response to wrongdoing in the Security Service, guidelines should be enacted specifying the circumstances, if any, under which the government, on security grounds, may exercise a discretion:
  - a) not to prosecute when it has the enforcement jurisdiction and
  - b) not to transmit information when the matter is within the enforcement jurisdiction of a province.

Recommendation No. 13

- The outside review committee should immediately investigate any governmental decision to sit on evidence of security wrongdoing and, to the extent that it differs with such governmental decision, it should report to Parliament the existence, if not the details, of such disagreement.

Recommendation No. 14

- Any proposed prohibitions on the disclosure of information should be deferred until Parliament considers amendments to the Official Secrets Act.

Recommendation No. 15

- There should be a review of the government's decision not to prosecute for the RCMP wrongdoing of the past.

Recommendation No. 16

- There should be either outright prohibitions or detailed guidelines setting forth the permissible limits of what the security service may do to combat whatever security threats it encounters.



Recommendation No. 17

- The courts granting warrants for intrusive surveillance should be guided at least by the additional criteria recommended by the McDonald Commission.

Recommendation No. 18

- There should be statutory time limits for the duration of such warrants, considerably shorter in the case of domestic threats than foreign ones.

Recommendation No. 19

- As regards the outside review committee, the following changes should be made:
  - a) the membership should not be confined to Privy Councillors
  - b) the term of office should be substantially extended and made non renewable
  - c) there should be financial benefits sufficient to enable the members to live comfortably after their term of office
  - d) there should be access to everything relevant in the possession of the security service and the government including confidences of the Queen's Privy Council.

Recommendation No. 20

- An additional oversight role should be played by a small parliamentary committee composed partly of opposition members.

Recommendation No. 21

- The minister should be given greater control over operational decisions.

NOTES

1. U.S., Congress, Senate, Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Report No.94-755, 94th Congress, 2d Session, 1976, Book II, p.19.
2. Ibid.
3. Ibid., p.359.
4. Ibid., p.19.
5. Richard, Eric. "Unleashing the Intelligence Community", 69 American Bar Association Journal 907 at 908.
6. In the case of United States v. United States District Court 407 U.S. 297 (1972), the Supreme Court of the United States held there is no executive power to authorize electronic surveillance against domestic security threats without prior judicial approval. While the Court indicated that it might be open to the U.S. Congress to create a bugging power for domestic security purposes which is broader than what is available for criminal law purposes, no such legislation has ever been passed or sought. Since this case, all electronic bugging against domestic security threats has been conducted under the Omnibus Crime Control and Safe Streets Act, Title 3, 18 U.S.C. § 2516.
7. Foreign Intelligence Surveillance Act, Title 50, 30 U.S.C. §1801.
8. Nor would we object to activating any of the named surveillance techniques, subject to proper safeguards, in order to rescue human life or limb in a situation of imminent peril.
9. Schwartz, Herman, "Reflections on Six Years of Legitimated Electronic Surveillance", Privacy in a Free Society (Boston, Mass: Roscoe Pound-American Trial Lawyers Foundation, 1974), pp.47, 48.
10. Schwartz, Herman, "A Report on the Costs and Benefits of Electronic Surveillance-1972", ACLU Report, March, 1973.
11. U.S., Report of the National Commission For The Review Of Federal And State Laws Relating To Wiretapping And Electronic Surveillance, Washington, 1976, p.4.
12. Schwartz, Herman, Taps, Bugs, and Fooling the People (Published by The Field Foundation, 100 East 85th Street, New York, N.Y., June 1977), p.38.
13. Canada, Parliament, Report of Solicitor General, Annual Report as Required by Section 178.22 of the Criminal Code, 1978.
14. Canada, Parliament, Report of Solicitor General, Annual Report as Required by Section 16(5) of the Official Secrets Act, 1978.
15. U.S., Congress, Senate, Select Committee on Intelligence, Electronic Surveillance Within the United States For Foreign Intelligence Purposes, Hearings before the Subcommittee on Intelligence and the Rights of Americans, 94th Cong., 2nd Sess., p.113.
16. Supra, fn.12, p.39.
17. Elliff, John T., The Reform of FBI Intelligence Operations (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979), p.41.
18. Supra, fn. 12, p.40.
19. Ibid, p.39.
20. The Criminal Code, R.S.C. 1970, Chap.C-34, s.178.1.
21. Ibid. Bugging under the Criminal Code contemplates, of course, a law enforcement rather than an intelligence gathering purpose. See also Elliff, supra, fn.17, p.159.



22. Foreign Agents Registration Act, Title 22, 11 U.S.C. § 611.
23. Supra, fn. 6.
24. Supra, fn. 7.
25. Supra, fn. 6, § 2516 and 2518.
26. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, Freedom and Security Under the Law Second Report Volume 1 (Ottawa: Queen's Printers, 1981) at 575.
27. Section 8(2)(e) of the Privacy Act allows information disclosures, without warrant, to investigative agencies. In a letter to the Government, dated May 20, 1982, CCLA made the following complaint about this section. "It is rare when the law permits investigative agencies to invade residential privacy without a judicial warrant. Yet Bill C-43 permits these agencies to invade informational privacy without any semblance of such a safeguard. You will appreciate, therefore, the wholesale snooping which could result. It is significant that the report of the McDonald Commission also criticized the potential for abuse which this section would create".
28. Supra, fn.26, p.587.
29. First Principles, published by Project on National Security and Civil Liberties, March 1977, Vol.2, Number 7, p.4.
30. Ibid, p.3.
31. Hoffa v. U.S. 385 U.S. (1966), p.302.
32. Ira S. Shapiro, "The Foreign Intelligence Surveillance Act: Legislative Balancing of National Security and the Fourth Amendment", 15:1 Harvard Journal on Legislation 119 at p.173.
33. Regrettably, even the McDonald Commission rejected this distinction between residents and visitors. Supra fn.26, p.580.
34. Supra, fn. 17., p.190.
35. See Criminal Law by Mewett & Manning (Toronto: Butterworths, 1978), p.305: "It is suggested that, on the very few authorities that are available, the defence of necessity does now exist in Canada and that the limitations are as follows. Where an accused believes upon reasonable and probable grounds that serious harm will befall himself or some other person, he is justified in committing a criminal offence to avert that harm if there is such an emergency that no other course of conduct is reasonably possible in order to prevent that harm; but this defence does not apply where the offence committed gives rise to more serious harm than sought to be prevented."
36. For a point by point response to the government's defence of its no-prosecution policy see Borovoy, A. Alan, "Ottawa Shirks Its Duty To Prosecute RCMP Wrongdoers," Toronto Star, 12 February 1983.
37. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. Proceedings, vol. 65, pp. 10593-10643.
38. Supra, fn. 26, p. 596.
39. Supra, fn. 26, p. 596.

**APPENDICE 6 «A»**

\*Présentation du professeur Peter H. Russell

au

Comité du Sénat sur le Service canadien du renseignement de sécurité

\*Le présent document est le manuscrit d'un article destiné à *Canadian Public Policy*. Il doit paraître dans le numéro de septembre 1983 de ce journal. Il est reproduit avec l'autorisation du journal *Canadian Public Policy — Analyse de politiques*.



PETER H. RUSSELL Département des sciences politiques, Université de Toronto

Evaluation du Projet de Loi sur la création d'une agence civile de renseignement

Le Projet de Loi C-157, Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, a été déposé au Parlement au mois de mai 1983. Ce Projet de Loi constitue la principale réponse législative du gouvernement fédéral aux recommandations de politiques de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie Royale du Canada (Commission MacDonald).<sup>1</sup> Lorsque le rapport définitif de cette Commission Royale dont l'enquête a duré quatre ans a été rendu public au mois d'août 1981, le gouvernement a annoncé qu'il acceptait la recommandation de la Commission selon laquelle le Service de sécurité de la GRC devait être supprimé et que ses responsabilités en matière de renseignement national de sécurité seraient confiées à une nouvelle agence "civile" indépendante de la GRC. Suite à cette décision, les fonctionnaires et les ministres du gouvernement se sont consacrés à l'élaboration des politiques et des lois qui devront régir ce nouvel organisme. Le Projet de Loi C-157 représente le fruit de leur labeur. Si la Loi est édictée, elle offrira, pour la première fois dans l'histoire du Canada, une charte législative pour cet organisme dont les fonctions sont de recueillir et d'analyser des données qui sont essentiellement des renseignements politiques sur les menaces à la "sécurité nationale", et d'en faire rapport.

La nécessité d'un mandat législatif

L'introduction de cette Loi représente, en soi, l'adoption d'une des principales recommandations de la Commission McDonald. Cette dernière avait fait l'historique de l'expansion prodigieuse qu'avaient connue les activités de renseignements de sécurité au sein de la GRC depuis la Deuxième Guerre Mondiale, sans mandat législatif (Rapport de la Commission: 54-78). Ce n'est qu'en 1975 qu'apparurent pour la première fois des directives assez claires et complètes du Cabinet relativement à ces activités. La Commission

a souligné combien il était important d'édicter une loi qui autoriserait et définirait les limites des activités de renseignement de sécurité au Canada:

Nous croyons que l'histoire du Canada en est maintenant arrivée au point où les intérêts de la sécurité comme ceux de la démocratie seraient mieux servis si le mandat de son service de renseignement pour la sécurité était inscrit dans une loi. L'organisation qui en est chargée coûtera chaque année des millions de dollars; elle devra empiéter souvent sur la vie privée des gens et s'immiscer dans les affaires de certains groupes. Si elle ne remplit pas bien son rôle, les puissances étrangères auront beau jeu de mener leurs opérations clandestines au Canada et nos gouvernements ne seront pas prévenus de la violence politique dirigée contre eux. En outre, nos alliés, rendus méfiants, refuseront de partager avec nous l'information. Un service gouvernemental de cette importance ne doit pas être régi presque uniquement au moyen de directives administratives. Or, c'est ce qui se produit à l'heure actuelle. Pourtant, la démocratie parlementaire exigerait que ce service fut explicitement sanctionné par le Parlement. (Ibid: 941-942).

Il convient de porter au crédit du gouvernement le fait qu'il ait décidé d'obtenir un mandat législatif pour le nouvel organisme civil. Peu importe le soin qui sera accordé à la préparation de la loi, il est probable que le gouvernement retirera moins de gloire que de critiques du débat qu'aura provoqué la loi. Le gouvernement a pour tâche de trouver un juste équilibre entre les exigences de la sécurité et celles de la démocratie. Les critiques les plus violentes de ce type de loi donneront probablement peu d'importance aux premières de ces exigences et mettront plutôt l'accent sur les secondes. Il sera difficile pour le gouvernement de justifier les pouvoirs dont devra disposer un organisme de renseignement de sécurité pour enquêter sur les organisations clandestines qui menacent la sécurité du pays. Les critiques, en revanche, auront beau jeu d'attirer l'attention sur la menace aux libertés civiles que constituent les activités d'un tel organisme. C'est pour cette raison que les gouvernements de la plupart des démocraties occidentales ont renoncé



à édicter des lois globales s'appliquant à leurs organismes de renseignement sur le territoire national ou à l'étranger. La Grande-Bretagne, où il existe deux organisations nationales de renseignement de sécurité, ne dispose de pratiquement aucune loi publique définissant, limitant et contrôlant les pouvoirs de ces organismes.<sup>2</sup> Le scandale de Watergate a incité les Américains à imposer de lignes directrices administratives plus sévères aux organismes de renseignements américains, y compris aux activités de la Domestic Security du FBI et, au cours des mandats présidentiels de MM. Ford et Carter l'opinion était nettement favorable à l'établissement de chartes législatives complètes.<sup>3</sup> Mais, le président Reagan qui a été porté au pouvoir par la droite américaine semble avoir abandonné ce Projet de Loi. Parmi les démocraties anglophones, seule la Nouvelle Zélande et l'Australie ont pris la décision de réglementer par une loi publique leurs organismes nationaux de renseignement de sécurité.<sup>4</sup>

Ce point mérite que l'on s'y attarde. En effet, on peut critiquer le Projet de Loi, mais certains de ses détracteurs préconiseront peut-être d'abandonner toute définition d'un mandat législatif. Certains membres d'extrême gauche prétendront même qu'une telle loi, même si elle est meilleure, ne fera que dissimuler sous le couvert de la légalité, les activités pernicieuses de la "police politique" du pays.<sup>5</sup> Espérons que le gouvernement qui doit être suffisamment préoccupé au sujet de cette loi, ne succombe pas à de telles pressions.

Le retour au statu quo présente deux risques graves et inverses. Le premier risque est que les personnes qui, en tant que membres du Service de sécurité de la GRC, sont chargées de recueillir et d'analyser les données relatives aux menaces à la sécurité et d'en faire rapport et qui se trouvent depuis au moins deux ans dans un état d'indécision, se verront totalement immobilisées. Ce risque n'est pas pris au sérieux par ceux qui estiment que la sécurité intérieure du Canada n'est pas menacée et ne nécessite pas le recueil de renseignements de pointe par des enquêteurs et des analystes qualifiés. Pourtant, ils ont tort. Les organismes étrangers de renseignements et les organisations terroristes internationales, en particulier, posent une menace permanente à l'intégrité du processus démocratique et à la sécurité des citoyens.

Le rapport de la Commission signale clairement que le Canada n'est pas à l'abri de telles menaces. Tout gouvernement qui ne prend pas les dispositions nécessaires pour être averti à l'avance de tentatives d'infiltration de notre société par de telles organisations néglige de fournir un service d'importance capitale. Déjà, quelques-uns des meilleurs éléments du Service de sécurité ont donné leur démission. En raison des critiques publiques dont le Service a été l'objet et suite à l'annonce par le gouvernement d'un projet de création d'une agence civile extérieure à la GRC, il se peut que les membres du Service de sécurité se montrent, à juste titre peut-être, réticents à entreprendre des enquêtes continues et importantes tant qu'ils ne disposent pas d'un mandat parlementaire bien défini.

L'autre risque est que le Service de sécurité de la GRC, loin d'être paralysé, poursuive ses activités comme auparavant, sans une définition claire de ses pouvoirs et activités de surveillance et sans avoir à se plier à des procédures de responsabilité et de contrôle, dans un esprit démocratique. Entre autres, il serait relativement facile pour le Service de reprendre ses activités de surveillance concernant tous les individus qui ne représentent aucune menace pour la sécurité du Canada, mais qui peuvent lui paraître trop radicaux ou simplement trop critiques, du Service lui-même. (Rapport de la Commission: 461-538). Le retour au statu quo présente en plus le risque que le Service de sécurité continuera comme par le passé, d'outrepasser ses fonctions de collecte de renseignements relatifs aux menaces à la sécurité, pour se mêler d'affaires douteuses et contrer des activités destinées à détruire des réputations et induire le public en erreur, et qu'il pourra le faire sans être tenu de rendre compte à aucun organisme indépendant de surveillance. (Ibid. 287-302). Les Canadiens ne devraient pas continuer à tolérer une telle menace à leur liberté civile et à leur processus démocratique.



### Points critiques

Si la nécessité de disposer d'un mandat parlementaire ne fait pas de doute, il y a certainement matière à améliorer le Projet de Loi que le gouvernement a déposé au Parlement. Dans mon évaluation de ce Projet de Loi, il est deux points critiques que je n'aborderai pas, faute d'espace: le Canada a-t-il besoin d'une agence nationale de sécurité et celle-ci doit-elle être indépendante de la GRC? Le deuxième rapport de la Commission McDonald a examiné attentivement ces questions et présenté pour chacune une conclusion décisive.<sup>6</sup> Les raisons avancées à l'appui de ces conclusions me paraissent toujours convaincantes. Ceux qui se sont montrés critiques à l'égard de ces conclusions, en particulier celles qui ont trait au second point, n'ont pas pris en considération, si j'en juge d'après leurs arguments, les raisons avancées par la Commission à l'appui de ces conclusions. Il est important qu'ils le fassent.

Mon étude du projet de charte d'un Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) portera sur trois points: l'étendue des activités auxquelles le SCRS aura le pouvoir de se livrer, les méthodes qu'il pourra utiliser et les moyens de surveiller et contrôler ces activités. Le fait de limiter mon analyse à ces trois points permet à mes commentaires et aux normes qui en découlent, de s'appliquer aussi bien à la charte d'une agence de sécurité oeuvrant au sein de la GRC, qu'à celle d'une "agence civile" indépendante de la GRC.

### Etendue des activités de surveillance

La définition que donne le Projet de Loi C-157 des "menaces envers la sécurité du Canada" qui régit la portée des enquêtes que le SCRS peut entreprendre pour exercer sa fonction principale d'agence du renseignement de sécurité intérieure adopte la structure en quatre parties de la définition recommandée par la Commission McDonald. Dans le Projet de Loi, les définitions des deux premières catégories d'activités, en l'occurrence, l'espionnage et le sabotage et les activités clandestines étrangères ne diffèrent pas énormément de celles de la Commission. Par contre, les définitions des deux autres catégories, le terrorisme et la subversion, sont beaucoup plus vastes.

Dans la définition de la troisième catégorie "violence et terrorisme politiques", la différence principale entre le Projet de Loi et la Commission se limite pratiquement à un seul mot. La définition de la Commission qualifie de "graves" les actes de violence politique qui pourraient légitimement faire l'objet d'enquêtes de sécurité (Rapport de la Commission: 462). Le Projet de Loi ne mentionne pas ce qualificatif.<sup>7</sup> Ce faisant, il conserve une possibilité qui, selon la Commission, aurait dû être supprimée: la surveillance d'individus ou de groupes ayant participé à des actes plutôt bénins de violence politique comme, par exemple, ceux qui consiste à conspuer un homme politique. Selon les termes de la Commission: "Nous considérons que les activités tendant à la violence politique ne sont graves que si elles revêtent suffisamment d'importance pour constituer une menace au bon fonctionnement de la démocratie. Ce sont là les seules activités qui méritent d'être surveillées. (Rapport de la Commission: 461).

La Commission a recommandé que la quatrième catégorie, la subversion soit limitée à ce qu'elle appelait "la subversion révolutionnaire", c'est-à-dire les activités menant directement ou à long terme au renversement de la forme démocratique libérale de gouvernement. (Ibid.: 461). La définition du Projet de Loi élimine le qualificatif de "révolutionnaire" et substitue à la définition de la Commission, le texte suivant: "Les activités qui, par des actions cachées illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement." (Article 2) La principale modification, dans ce cas, est la substitution de "forme démocratique libérale de gouvernement" par "régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada". Une telle modification semble étendre les activités d'une agence de renseignement de sécurité aux groupes qui, tout en acceptant une forme démocratique libérale de gouvernement, cherchent à faire évoluer la structure constitutionnelle du Canada par des moyens non violents et légaux (il est à noter que la stipulation selon laquelle les actes des groupes enquêtés doivent être illégaux, s'applique uniquement aux activités qui visent à saper le régime de gouvernement constitutionnel) afin



d'aboutir à une réorganisation de la forme de gouvernement fédéral ou à la séparation d'une province. Il convient de noter également que le gouvernement n'a pas accepté la recommandation de la Commission voulant que l'agence de sécurité ne soit autorisée à recourir qu'à des techniques non "intrusives" pour recueillir des renseignements sur des groupes dont les activités connues ou soupçonnées se bornent à la catégorie de la subversion. (Rapport de la Commission: 463).

Une des recommandations de la Commission, qui a été adoptée et qui impose une importante limite réglementaire aux enquêtes du SCRS est la restriction contenue dans le paragraphe 3 de l'article 14 statuant que "la présente loi n'autorise pas le Service à enquêter sur une personne ou un groupe de personnes pour le seul motif de leur participation à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord". Cette restriction empruntée à la Loi régissant le Service de renseignement de sécurité de la Nouvelle Zélande offre une certaine protection aux opposants politiques. Pourtant, la formulation est telle qu'elle risque de ne pas soustraire aux activités de l'agence de renseignement les groupes impliqués dans des actes illégaux mineurs de protestation s'appliquant par exemple l'obstruction de la circulation dans une rue, l'occupation d'un bâtiment ou l'organisation d'une grève illégale d'une journée.

Sans aucun doute, la ligne qui sépare le désaccord politique légitime de la subversion illicite est extrêmement ténue. Je suis persuadé que cette imprécision sera plusieurs fois invoquée par le gouvernement lors de ses tentatives de définir une ligne de démarcation. Pourtant, malgré la difficulté de définir cette ligne, nous ne devons pas nous désintéresser de la façon dont sera placée cette ligne de démarcation. Au contraire, si nous avons à coeur de protéger la qualité de notre démocratie, nous devons être très attentifs à la façon dont sera placée cette ligne de démarcation et nous inquiéter tout autant des dangers que peut présenter un excès de surveillance que des dangers découlant d'une lacune dans le mandat d'une agence de renseignement. Certes, les définitions réglementaires ne suffiront pas à ralentir suffisamment les enquêtes de sécurité intérieure. Les règlements devront être complétés par un ensemble

de contrôles internes et externes, ainsi que par les pratiques en matière de personnel et de gestion au sein de l'agence de sécurité, qui seront tout à fait conformes à l'esprit des définitions. (Rapport de la Commission: 729-731). En revanche, les définitions réglementaires donnent le ton et définissent les limites que ne pourront franchir les activités du renseignement de sécurité.

Il semble que, lors de la préparation du Projet de Loi C-157, on ait cherché avant tout à éliminer toute lacune indésirable dans le mandat de la nouvelle agence plutôt que de veiller à ce que les citoyens soient protégés contre les ingérences excessives dans leurs activités politiques. Il me semble, quant à moi, qu'il s'agit là d'une mauvaise ligne directrice qui ne donne pas un bon point de départ à la nouvelle agence. En effet, le Projet de Loi ne nous donne pas, comme nous le voulons, l'assurance que la nouvelle agence n'effectuera pas, comme l'avait demandé la Commission McDonald, des enquêtes au sujet des partis politiques, des syndicats, des universités, des organismes autochtones et des groupes politiques radicaux. (Rapport de la Commission: 461-538). Le Ministre responsable de l'introduction de ce Projet de Loi n'a pas expliqué pourquoi il s'est avéré nécessaire de s'écarter des recommandations de la Commission pour protéger de manière appropriée la sécurité nationale du Canada. A moins qu'il ne puisse, lui et son gouvernement, indiquer les types d'activités qui menacent réellement notre sécurité nationale et qui ne sont pas incluses dans la définition de la Commission McDonald, il devrait être incité à restreindre la portée des activités de renseignement de sécurité, tout au plus à celles que prescrit la Commission.

En plus d'élargir le mandat recommandé par la Commission McDonald en matière d'enquête de sécurité nationale, le Projet de Loi confère une fonction entièrement nouvelle à l'agence de sécurité, fonction qui dépasse le domaine de la sécurité et qui va au-delà de tout ce qu'avait recommandé la Commission. Il s'agit de la fonction de collecte de renseignements à l'étranger mentionnée dans l'article 18 du Projet de Loi. En vertu de cet article, "le Service peut... prêter son assistance au Canada, à la collecte d'information sur les moyens, les intentions ou les activités" des états étrangers, des personnes ou des sociétés commerciales étrangères. Dans ses notes explicatives,



le Ministre présente les commentaires suivants sur cet article: "Il est dans l'intérêt national du Canada d'acquérir des renseignements sur les activités des puissances étrangères qui ont une incidence sur la défense et la politique étrangère du Canada, y compris les relations économiques internationales." (Solliciteur général, 1983:11).

La caractéristique la plus troublante de cette disposition réside dans le fait qu'elle étend les pouvoirs de l'agence en matière de surveillance légitime des Canadiens. Il doit s'agir de renseignements au sujet de personnes étrangères ou de gouvernements étrangers, mais ces renseignements peuvent être obtenus lors d'enquêtes portant sur des Canadiens. En outre, l'agence pourrait obtenir de tels renseignements par des méthodes "intrusives" pour lesquelles elle pourrait recevoir un mandat. Ainsi formulé, il semble que cet article pourrait donner au SCRS la possibilité d'obtenir un mandat l'autorisant à entrer clandestinement dans la résidence d'un citoyen canadien, à ouvrir son courrier, écouter ses communications téléphoniques, ou placer des micros dans sa résidence, son bureau ou sa voiture, si le Service a des raisons de croire que la personne en question connaît d'importantes informations concernant les intentions politiques, militaires ou économiques d'une puissance étrangère. La nature imprécise de ce qui est, en fait, une fonction d'espionnage permettrait au SCRS d'aller bien au-delà du compte rendu d'informations sur les questions de politique étrangère qu'une agence de renseignement de sécurité nationale pourrait recueillir par hasard au cours de ses enquêtes sur des activités d'espionnage ou au sujet d'interventions étrangères.<sup>8</sup>

Le rapport de la Commission McDonald (674-681) contient une section qui examine la politique traditionnelle d'abstention en vertu de laquelle le Canada ne se livre pas à des activités offensives de renseignements. Dans cette section la Commission analyse les aspects préoccupants de la politique traditionnelle, en particulier la dépendance du pays vis-à-vis des services de renseignement d'alliés qui sont peut-être d'importants concurrents du Canada sur la scène économique. Cette section du rapport ne présente pas de conclusions résolues à savoir si le Canada devrait modifier sa

politique traditionnelle. Cependant, le rapport précise que l'on aurait dû évaluer attentivement, depuis longtemps déjà, les coûts et avantages de la politique traditionnelle. La seule proposition ferme que présente la Commission est que, si le Canada décide de se lancer dans le domaine de l'espionnage, cette fonction (offensive) ne devrait pas être attribuée à l'agence responsable des services "défensifs" de renseignement de sécurité. "Il ne serait pas très sage de réunir à l'intérieur d'un même organisme des responsabilités très diverses en matière de collecte de renseignements. Il y a aussi le danger de créer dans un Etat démocratique un service monolithique de sécurité et de renseignement. Ce conseil s'appuie sur des pratiques en vigueur dans d'autres démocraties occidentales."<sup>9</sup> C'est précisément ce conseil que le gouvernement a choisi d'ignorer en combinant une fonction d'espionnage avec la fonction de sécurité intérieure.

De plus, la fonction d'espionnage étranger assignée au SCRS est une fonction pour le moins étrange. Contrairement aux enquêtes concernant les menaces à la sécurité qui ne sont pas, de par la loi, limitées au territoire canadien,<sup>10</sup> les enquêtes de renseignements étrangers doivent être entreprises au Canada. Si la loi est adoptée, je crois que le Canada sera le premier pays à mettre sur pied un organisme dont le mandat est de recueillir des renseignements sur les pays étrangers uniquement à partir d'opérations sur son propre territoire. En outre, cette fonction est limitée à un rôle auxiliaire. Le SCRS pourra prêter son assistance à la collecte d'informations concernant les puissances étrangères. On peut bien se demander à qui il offrira son assistance: au ministère des Affaires extérieures? Aux agences de renseignement de pays étrangers alliés? Si le SCRS ne peut que "prêter son assistance" et qu'il ne reçoit pas de directives de la part des Ministres, qui décidera des cibles? Il faudra répondre à ces questions et lever un grand nombre d'autres points d'interrogation avant que le Parlement puisse adopter une loi octroyant une fonction d'espionnage étranger à une agence du renseignement de sécurité du Canada.



### Méthodes d'enquête

Pour qu'une agence de renseignement de sécurité soit en mesure de connaître les activités clandestines de renseignement d'origine étrangère et les activités terroristes, elle doit pouvoir autoriser des méthodes d'enquête lui donnant une grande liberté d'ingérence. Les cibles principales des enquêtes de sécurité sont extrêmement habiles à se dissimuler et à cacher leurs intentions. Il doit être possible de s'ingérer dans leurs affaires par des moyens dissimulés, si le gouvernement est prévenu à l'avance de leur présence et de leurs activités. Aussi, le Projet de Loi établit un système permettant au SCRS d'obtenir des mandats autorisant l'écoute électronique, l'interception d'autres communications, y compris le courrier, l'accès clandestin dans des locaux privés et l'enlèvement d'objets, et l'accès à des renseignements personnels confidentiels détenus par les gouvernements fédéraux et provinciaux. Le Service de sécurité est d'ores et déjà autorisé à faire de l'écoute électronique mais c'est son propre Ministre, le Solliciteur général, qui lui en donne l'autorisation.<sup>11</sup> A ce titre, l'obligation d'obtenir un mandat constitue un durcissement du contrôle de l'écoute électronique. La Commission McDonald a découvert, entre autres, que les autres méthodes ont également été déjà utilisées par le Service de sécurité, sans autorisation légale. A la lumière des besoins du Canada en matière de sécurité et après examen des méthodes utilisées par des agences analogues dans d'autres démocraties occidentales, la Commission en a conclu qu'une agence canadienne du renseignement de sécurité devrait être autorisée par la loi à utiliser de telles méthodes d'ingérence, assujetties à un système approprié de contrôle.

Ainsi, en augmentant le champ légal d'enquête de l'agence et, en un sens, en légalisant certaines irrégularités du passé, le Projet de Loi est en accord avec les recommandations de la Commission McDonald. Il suit également les recommandations de la Commission en autorisant le recours aux méthodes d'ingérence qu'après obtention d'un mandat d'un juge de la Cour fédérale et en exigeant que le Solliciteur général adjoint soit mis au courant de toute demande de mandat. (Rapport de la Commission: 598-600). Toutefois,

la Commission préconisait, pour l'obtention d'un mandat, l'application de conditions plus exigeantes que celles qu'applique le Projet de Loi C-157. En effet, alors que l'article 22 statue simplement qu'il suffit que le juge soit convaincu par le dossier qui lui est présenté sous serment "qu'un mandat est nécessaire pour permettre au Service d'exécuter les fonctions", la Commission proposait des règlements plus clairs et plus précis. Ce règlement adapté aux enquêtes de renseignement de sécurité s'inspirait des critères contenus dans l'article 178.13(1)(b) du Code criminel régissant les mandats d'enquête criminelle. (Ibid.: 583-584). Ce critère aurait exigé, entre autres choses, que le SCRS précise le genre d'activités dont la personne visée est soupçonnée ou dont on soupçonne les locaux visés d'être le théâtre et obliger le juge à tenir compte des facteurs suivants:

- si d'autres méthodes d'enquête n'exigeant pas de mandat judiciaire ont été essayées et ont échouées;
- si d'autres méthodes d'enquête ont plus de chance de réussir;
- si l'urgence de l'affaire est telle qu'il ne serait guère pratique de mener l'enquête en recourant uniquement aux autres méthodes d'enquête;
- s'il est probable que des renseignements d'importance sur l'activité en question ne soient pas recueillis sans le recours à la méthode;
- si le degré d'ingérence dans la vie privée des personnes visées par la méthode est justifié par la valeur des renseignements recherchés.

Lors de l'étude du présent Projet de Loi, il est important d'inciter le gouvernement à expliquer pourquoi les critères ont été assouplis. De plus, il faudrait demander au gouvernement d'expliquer pourquoi il a jugé bon de passer outre les recommandations de la Commission destinées à éviter des abus du système de mandat judiciaire tel que l'octroi de mandats de durée indéfinie et de renouvellement aisé.



En outre, le Projet de Loi néglige totalement la protection des personnes et des biens qui était prise en considération par les propositions de la Commission McDonald. La Commission demandait que l'exécution des mandats soient soumise à des conditions réglementaires, notamment qu'ils ne causent pas aux locaux de dommages graves qui ne soient pas réparés et ne comportent pas l'emploi ou la menace de la force contre qui que ce soit. (Ibid.: 588-589). De plus, la Commission demandait que le personnel du SCRS soit accompagné par un agent de la paix dans l'exécution des mandats autorisant l'accès dans des locaux ou l'enlèvement de biens. Le Projet de Loi ne contient aucune disposition relativement aux limites et au contrôle applicables à l'exécution des mandats. En effet, l'article 21, sa clause de "protection des employés" (que j'étudierai dans les pages qui suivent) semble donner aux membres du SCRS carte blanche pour prendre n'importe quel moyen "justifiable" pour exécuter les activités autorisées par mandat judiciaire.

En revanche, les dispositions du Projet de Loi dans ce domaine sont, à plusieurs titres, plus restrictives que celles de la Commission. Par exemple, la Commission jugeait que l'agence de sécurité devrait avoir accès à certains renseignements biographiques (nom, adresse, numéro de téléphone, date et lieu de naissance, profession et description physique) contenus dans les dossiers du gouvernement, grâce à un système de contrôle administratif, sans être obligé de demander un mandat judiciaire. En outre, la Commission reconnaissait la nécessité de mettre sur pied une procédure applicable aux situations d'urgence où le temps nécessaire pour présenter une demande devant un juge (la Commission recommandait un juge de la Cour fédérale) empêcherait à coup sûr de recueillir d'importants renseignements de sécurité. Dans de telles circonstances, la Commission recommandait que le Solliciteur général émette un mandat bon pour 48 heures, qui serait après coup soumis à l'examen d'un organisme de révision indépendant (Ibid.: 586). La suppression d'une telle procédure d'urgence représente une faiblesse grave des pouvoirs d'enquête de l'agence proposée.

L'utilisation des informateurs est une méthode "intrusive" qui sera utilisée par le SCRS et qui n'est pas mentionnée dans le Projet de Loi, bien qu'elle donne lieu à au moins autant d'ingérence que celle qui nécessite des mandats judiciaires. Il existe un autre mot pour désigner un informateur. Ce n'est pas un mot très flatteur, mais un informateur, c'est un espion. Il existe deux types d'informateurs. Le premier comprend les membres de l'agence de renseignement qui effectuent des opérations secrètes, tandis que l'autre type comprend certains membres de groupes visés qui ont été persuadés, par un moyen ou un autre, de fournir des renseignements sur leurs collègues. Le recours aux informateurs peut constituer une ingérence tout aussi grave dans les affaires d'un groupe politique que les opérations qui consistent à poser des dispositifs d'écoute électronique ou à fouiller dans des dossiers. Toutes les agences de renseignement et bien entendu, la police, font appel au service d'informateurs. Pourtant, je n'ai connaissance d'aucune juridiction, y compris aux Etats-Unis, où leurs services sont régis par une procédure sévère de contrôle judiciaire qui puisse s'appliquer à l'utilisation d'autres méthodes "intrusives". Il semble que les relations délicates et subtiles qu'implique le recours à des "éléments humains" ne se prête pas à l'instauration d'un régime officiel d'approbation préalable par une autorité de l'extérieur.<sup>12</sup> C'était là, tout au moins, la conclusion de la Commission McDonald. (Rapport de la Commission: 566-567). Apparemment, c'est aussi la position du gouvernement.

Cependant, la Commission ne voulait pas laisser à l'agence de sécurité une liberté totale dans l'utilisation des informateurs ou d'autres techniques "intrusives" (par exemple, la surveillance physique) non régies par des mandats judiciaires. La Commission a étudié un système de contrôle établi par le Service de sécurité de la GRC en 1977 et selon lequel plus une enquête devenait "intrusive", plus il fallait que l'autorité donnant son approbation occupe un rang élevé. Mais, elle proposait que ce système soit rendu encore plus sévère et qu'il soit obligatoire d'obtenir l'approbation du Ministre responsable de l'agence de sécurité avant de soumettre les membres d'un groupe ou d'une organisation à une enquête complète, c'est-à-dire une enquête faisant appel à la panoplie intégrale des méthodes d'enquête. (Ibid.: 541-555).



Cette exigence fut introduite aux Etats-Unis en 1976 par Edward Levi, Procureur général du Président Ford, comme moyen de mieux contrôler les enquêtes de sécurité nationale du FBI. Ce moyen de contrôle s'est avéré extrêmement efficace aux Etats-Unis. (Elliff, 1979:77-102). La Commission McDonald a recommandé qu'un système analogue de contrôle ministériel soit défini par la Loi canadienne. Le Projet de Loi déposé actuellement au Parlement ne tient pas compte de cet avis. En effet, en limitant le contrôle du SCRS par les Ministres à la présentation d'instructions générales et en refusant au Ministre "responsable" du Service la possibilité de passer outre à la décision du Directeur pour les questions opérationnelles, le Projet de Loi semble ôter aux Ministres responsables devant le Parlement la possibilité même d'exercer leurs responsabilités lors de la prise des décisions opérationnelles les plus importantes et les plus délicates de la nouvelle agence. (Article 6).

Le Projet de Loi propose une autre série de pouvoirs et de méthodes que M. Kaplan présente dans ses notes explicatives sous la rubrique "activités connexes". Ces activités se rapportent à l'article 21, qui est la clause "fourre-tout" du Projet de Loi. Par cet article, la loi justifie les actions entreprises par les membres du SCRS pour l'exercice de leurs fonctions, dans les termes suivants:

Le Directeur et les employés sont fondés à accomplir, en vue de l'exercice des fonctions que la présente loi confère au Service, tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable.

A cause de sa formulation en des termes aussi vagues, cet article est tout désigné pour s'attirer la plus grande partie des critiques soulevées par le Projet de Loi. Le gouvernement justifie cette clause en signalant qu'elle se rapporte à des "infractions" relativement mineures telles que les excès de vitesse ou à des activités pouvant avoir des conséquences plus sérieuses, comme une violation de propriété ou des dommages causés à des biens privés. (Solliciteur général, 1983:15). La seule limite appliquée aux

diverses activités autorisées par la loi est que celles-ci doivent être justifiables. Or, il sera difficile de vérifier dans quelle mesure le SCRS pourra se justifier de s'être prévalu de cet article. Si le Directeur est tenu, en vertu de l'article, de rendre compte des actes illicites (en principe, ceux qui ne sont pas justifiables) au Solliciteur général et au Procureur général du Canada, il n'est pas tenu de signaler de tels incidents à l'Inspecteur général ou au Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité, et encore moins aux Procureurs généraux des provinces qui ont de tout temps été responsables, au Canada, des poursuites en vertu du Code criminel.

Sans aucun doute, les rédacteurs de l'article 21 se sont attaqués à un des problèmes les plus épineux en tentant d'assujettir les activités d'une agence nationale de sécurité à la règle de droit.<sup>13</sup> La Commission McDonald avait décidé, face à ces problèmes, de nommer les infractions occasionnelles et relativement mineures (tels que les excès de vitesse, les fausses immatriculations de véhicules, l'utilisation de fausse identité, dans les hôtels, le "vol" de courant électrique d'une résidence privée pour l'alimentation d'un dispositif d'écoute) qui devraient être considérées comme justifiables, et de les mentionner explicitement en modifiant la loi, ce qui dans certains cas pourrait se faire sans une harmonisation avec les lois provinciales. Pour les autres infractions, la Commission recommandait l'application stricte de la loi. Elle a recommandé également l'interdiction des techniques de "neutralisation" telles que celles qu'on utilise pour perturber les organisations politiques nationales ou pour défaire la réputation de certaines personnes. (Rapport de la Commission: 649-658).

Il n'est pas étonnant que le gouvernement n'ait pas choisi cette voie difficile pour établir la règle de droit en matière de sécurité. Pourtant, même si l'on doit, pour des raisons politiques d'ordre pratique, suivre cette approche imprécise, on devrait pouvoir, tout au moins, mettre au point des limites et des contrôles plus sévères. Il faudrait, en particulier, chercher à réserver les "activités illicites autorisées" (l'expression paraît absurde!) aux infractions sommaires, à l'exclusion de toutes les violations des droits civils, en particulier les droits prévus dans la nouvelle



charte des droits et libertés. En outre, il est essentiel que les incidents signalés en vertu de cet article au Procureur général du Canada soient également rapportés à l'Inspecteur général et au Comité de surveillance des activités de renseignements de sécurité, afin de rendre possible le régime de "poids et contre-poids" prévu par la loi au niveau fédéral. La Commission McDonald a proposé, vis-à-vis de ce problème, une approche qui, reconnaissant les responsabilités traditionnelles des provinces en matière d'application du droit criminel, sollicitait la collaboration des autorités provinciales, afin que la nouvelle agence puisse fonctionner de manière efficace sur tous le territoire de la fédération. (Ibid.: 684-700). Il sera peut-être nécessaire de modifier le Projet de Loi si l'on veut s'assurer d'une telle collaboration au niveau politique. Les porte-paroles provinciaux, quant à eux, devraient réfréner leur antagonisme à l'égard des "fédéraux" afin de pouvoir évaluer de manière raisonnée les besoins du pays en matière de sécurité.

#### Les contrôles

Une démocratie ne devrait tolérer les pouvoirs et responsabilités extraordinaires octroyées à un organisme d'Etat qui, par nécessité, devra mener ses activités dans le plus grand secret, que si cet organisme est assujetti à un régime approprié de contrôle. Ces contrôles doivent être aussi bien "internes" que "externes". Au niveau de l'exécutif du gouvernement, les Ministres devant faire rapport au Parlement devraient être en mesure de déterminer l'orientation à suivre face aux questions de principes qui ne manqueront pas de se poser dans l'exercice des activités de renseignement de sécurité et d'en assumer la responsabilité.

Pourtant, si les contrôles ministériels sont les seuls contrôles appliqués, on court le risque que l'agence soit utilisée à son avantage par le parti au pouvoir. C'est pourquoi la Commission McDonald a insisté sur la mise en place d'un régime de poids et contre-poids qui serait appliqué, de l'extérieur, à l'agence. Un tel régime permettrait de s'assurer qu'un contrôle efficace de l'agence de sécurité est exercé par des personnes relativement indépendantes du gouvernement, qui n'ont aucun lien avec le parti au pouvoir. (Ibid.: 887-890).

Dans quelle mesure le Projet de Loi du gouvernement prévoit-il un régime adapté de contrôle interne et externe? Il propose un système de contrôle qui est malheureusement insuffisant, en particulier pour ce qui est du contrôle ministériel. L'article 6 du Projet de Loi semble limiter les fonctions du Ministre à la présentation d'instructions générales et interdit de manière explicite au Ministre responsable du SCRS de passer outre aux décisions du Directeur du Service sur la question de déterminer les personnes ou groupes de personnes qui devraient faire l'objet d'une enquête. Le Ministre n'a pas plus le droit de passer outre aux décisions du Directeur concernant les renseignements ou conseils particuliers que le Service devrait donner au gouvernement lorsque la sécurité du pays est menacée. Cette seconde restriction ne me dérange pas autant que la première. En effet, la Commission demandait, dans une de ses principales recommandations, que le Ministre responsable de l'agence de renseignements de sécurité soit investi des pleins pouvoirs par rapport à l'agence. (Ibid.: 923). La Commission a également insisté sur le fait que les instructions ministérielles devraient refléter la responsabilité collective du Cabinet en matière de politique gouvernementale: c'est-à-dire que les instructions du Ministre devraient s'inspirer des politiques étudiées et approuvées par le Comité du Cabinet présidé par le Premier Ministre. (Ibid.: 891-893).

Vraisemblablement, le gouvernement défendra sa proposition de soustraire le SCRS au contrôle direct des Ministres par l'argument plausible selon lequel les instructions des Ministres ne devraient pas tenir compte des détails des opérations, et devraient se contenter de rester au niveau politique. En tant que proposition générale, il s'agit là, bien entendu, d'un argument raisonnable qui est en harmonie avec une autre recommandation de la Commission voulant que, "dans le cours normal des choses, il incombe au Directeur général de diriger les opérations du Service". (Ibid.: 924). Or, la Commission s'est rendu compte que, dans ce domaine, il est impossible de séparer nettement les décisions de politique des décisions opérationnelles. Certaines des plus importantes décisions de politique ne se font jour que lorsqu'il faut prendre



une décision, par exemple au sujet des activités d'un groupe ou d'un mouvement particulier ou de ressortissant d'un pays étranger qui peuvent être normalement classées dans les catégories générales de menaces à la sécurité nationale, et justifier de la sorte, la mise en oeuvre intégrale des pouvoirs d'enquête et de compte rendu de l'agence de sécurité. Il s'agit là de décisions qui sont souvent extrêmement difficiles à prendre. Mais ce sont des décisions qui, lorsqu'elles sont mal prises, peuvent être très néfastes pour les relations extérieures du Canada, pour la liberté des citoyens ou pour la sécurité du pays. Il est certain que la multitude de décisions opérationnelles quotidiennes que sont amenés à prendre des organismes gouvernementaux tels que le SCRS ne peuvent être pris en charge par les administrateurs même de l'organisme, mais il ne semble pas avisé d'empêcher par la loi au Ministre de passer outre aux décisions du Directeur du SCRS, lorsque celles-ci peuvent avoir des conséquences politiques aussi graves.

L'analyse de ce point devrait rappeler aux Canadiens combien le Premier Ministre Trudeau a justement fait appel à cette subtile distinction entre la politique et les activités quotidiennes pour justifier son incapacité et celle de son gouvernement à répondre devant le Parlement et devant le peuple canadien des activités illicites et impropres de la GRC.<sup>14</sup> J'ai bien peur que l'article 6 du Projet de Loi soit formulé de manière à nous réserver une pareille attitude de la part du Premier Ministre et de son Cabinet vis-à-vis de questions concernant certaines activités jugées injustifiables de l'agence de sécurité. La "dénégation plausible" ne devrait pas être érigée en principe.

On avance parfois, à l'appui de la thèse consistant à soustraire les organismes de sécurité au contrôle direct des Ministres, que cela est nécessaire pour éliminer tout risque que l'organisme soit manipulé par des hommes politiques à des fins partisans. Certains pourraient même pousser plus loin la thèse et prétendre qu'en vertu d'un principe constitutionnel, une agence de renseignement de sécurité devrait bénéficier de la même indépendance que les organismes d'application de la loi, vis-à-vis des instructions fournies par les représentants élus. La Commission McDonald

a étudié attentivement cette question. Elle refuse de mettre sur un pied d'égalité les agences de renseignement de sécurité et les organismes chargés de l'application de la loi. Pour ce qui est des responsabilités d'application de la loi de la GRC, elle a recommandé que le Ministre responsable "ait plein pouvoir" de direction sur les activités de la GRC, sauf sur les pouvoirs policiers "quasijudiciaires de procéder à des enquêtes, à des arrestations et à des poursuites, dans les cas individuels". (Rapport de la Commission: 1070). En revanche, elle ne considérerait pas que la collecte et la transmission de renseignements préliminaires concernant des menaces à la sécurité, qui, par le fait même, sont antérieurs aux actes criminels, n'ont pas une dimension "quasijudiciaire" qui puisse justifier une certaine autonomie semblable à celle qui caractérise les relations entre la police et le gouvernement.<sup>15</sup> Aussi, la Commission a conclu que le Canada ne devrait pas suivre l'exemple de l'Australie, la seule démocratie occidentale dont la loi accorde au Directeur de son agence de renseignement de sécurité un statut indépendant du Ministre, pour ce qui est des questions opérationnelles.<sup>16</sup> D'ailleurs, une des raisons invoquées par la Commission pour préconiser la séparation de l'agence de sécurité d'avec la GRC, portait sur le fait que, de l'avis de la Commission, les relations que le gouvernement doit entretenir avec une agence de sécurité sont différentes de celles qu'il peut avoir avec la GRC. (Rapport de la Commission: 796-798).

La génération qui a vécu l'expérience du Watergate ne peut rester insensible au danger de la manipulation des agences de renseignement par les hommes politiques. Au Canada, le danger est exactement inverse, puisque, depuis plus d'une génération, la participation des Ministres aux politiques de sécurité est caractérisée par une négligence qui est loin d'être anodine. Au contraire, le danger est réel. La seule protection contre ce danger consiste à ne pas donner à l'agence de sécurité une autonomie totale dans tous les aspects de ses opérations. Une telle approche ne fait que préconiser un retour au système d'ignorance et d'irresponsabilité béate des Ministres qui a donné lieu par le passé à des excès qui ont été rapportés dans les détails par la Commission McDonald. Au contraire, la solution consiste à mettre l'accent sur la responsabilité totale des Ministres et à mettre en place des mécanismes



efficaces de contrôle qui soient suffisamment indépendants du parti au pouvoir pour surveiller et dénoncer toute ingérence partisane improprie des Ministres ou du Cabinet dans les affaires de l'agence.

Quant au contrôle externe prévu par le Projet de Loi, on peut peut-être féliciter le gouvernement pour avoir pris des mesures aussi importantes en vue de l'instauration d'un organisme de contrôle indépendant. On ne peut s'attendre à voir un gouvernement mettre sur pied avec allégresse des organismes ou des procédures de surveillance de ses activités qui ne relèvent pas de son propre contrôle. Seul un changement du parti au pouvoir pourrait engendrer un tel enthousiasme pour une démarche analogue et, là encore, rien n'est garanti! Je suis impressionné par le fait que l'article 30 du Projet de Loi préconise la création d'un Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité dont les membres appartiennent au Conseil privé, mais sont nommés seulement après consultation entre le Premier Ministre du Canada, le Chef de l'opposition à la Chambre des Communes et le Chef de chacun des partis qui disposent d'au moins 12 députés. Cet organisme de surveillance peut recevoir des plaintes, y compris les plaintes concernant les refus d'habilitation de sécurité. Il dispose également de pouvoirs d'enquête et de rapports.

Le fait que les membres du Comité de surveillance doivent être choisis parmi les membres du Conseil privé ne signifie pas qu'il sera nécessairement composé d'anciens Ministres du parti au pouvoir. Certains éminents députés des partis d'opposition font partie du Conseil privé de la Reine pour le Canada.<sup>17</sup> Par exemple, Stanley Knowles et Robert Stanfield sont tous deux membres du Conseil privé. C'est également le cas de certains Premiers Ministres provinciaux. On espère que les partis d'opposition s'opposeraient à toute tentative du gouvernement de choisir la majorité des membres du Comité de surveillance parmi ses propres partisans.

L'article 28 paraît plus préoccupant, étant donné qu'il préconise, parallèlement à la création d'un comité de surveillance, la nomination d'un inspecteur général qui paraît avoir la responsabilité principale en matière de surveillance continue du SCRS, pour veiller à ce que ses activités respectent les normes et les

limites définies par la Loi, ainsi que dans les instructions ministérielles. A ce titre, le Projet de Loi s'écarte du rapport de la Commission qui proposait qu'un organisme indépendant de surveillance, nommé par le Parlement (le Conseil consultatif de la sécurité et du renseignement) ait l'unique responsabilité en matière de contrôle détaillé et continu de l'agence. (Rapport de la Commission: 929-945). Le rôle de l'Inspecteur général serait plus acceptable si ses fonctions bénéficiaient d'une plus grande stabilité et s'il était nommé par le Parlement, selon un processus de nomination semblable à celui du Commissaire aux langues officielles et à celui que proposait le Projet de Loi concernant l'ombudsman qui a été déposé par le gouvernement en 1978. Selon les propres termes de la Commission, la confiance du public envers la nouvelle agence civile "sera plus sûrement acquise s'il est évident que l'organe indépendant chargé du contrôle permanent des activités relatives aux renseignements et à la sécurité a la confiance du Parlement." (Ibid.: 934).

Mais, le défaut le plus grave de cette partie du Projet de Loi est la suppression du droit d'accès des organismes de contrôle à certaines informations. L'Inspecteur général et le Comité de surveillance ont tous deux accès à l'ensemble des informations qui relèvent du contrôle du Service, à une seule exception flagrante: les confidences du Conseil privé de la Reine pour le Canada soit, en langage ordinaire, les secrets du Cabinet.<sup>18</sup> L'insolence d'une telle disposition ne peut que nous laisser perplexes. On se rappelle en effet que les documents en question sont les documents du Cabinet placés sous le contrôle du Service et que les personnes qui ne sont pas jugées suffisamment sûres pour pouvoir examiner ces documents sont, en fait, des membres nommés par le gouvernement et que trois d'entre eux sont eux-mêmes membres du Conseil privé de la Reine. Un gouvernement qui fait preuve d'une telle méfiance, ne mérite pas la confiance que cette loi exige du peuple qu'il représente.

L'autre défaut grave du régime "externe" de poids et contre-poids prévu dans le Projet de Loi provient de l'apparente volonté du gouvernement de refuser le Comité parlementaire mixte de la sécurité et du renseignement proposé par la Commission McDonald. Suite à une série d'entretiens avec les parlementaires chevronnés



de tous les partis et après étude du fonctionnement des comités américains de la Chambre et du Sénat sur le renseignement et du Comité parlementaire des représentants du parti au Bundestag d'Allemagne de l'Ouest, la Commission a acquis la certitude que la création d'un petit comité mixte du Sénat et de la Chambre des Communes qui pourrait recevoir des rapports aussi bien de l'organisme indépendant de surveillance que du Ministre responsable, est essentielle, si l'on veut que la responsabilité politique des activités de l'agence devant le Parlement soit une réalité.<sup>19</sup> La Commission a reconnu qu'un tel comité ne serait efficace que s'il tient bon nombre de ses séances à huis clos, mais a recommandé qu'il soit tenu de publier une version expurgée du procès-verbal de toutes ses séances à huis clos. L'assurance que nous donne le Ministre, dans ses notes explicatives, que le rapport annuel du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité sera soumis à l'étude du Comité parlementaire permanent qui a compétence en la matière peut peut-être nous permettre d'espérer la mise sur pied d'un processus de révision parlementaire plus efficace que celui qui avait cours jusqu'à présent. Pourvu que nos espérances ne soient pas déçues car, sinon, la seule chose à laquelle nous pourrions nous attendre, ce sont de grandes envolées, mais peu de révélations.

#### Conclusion

Malgré ses défauts, le Projet de Loi reste passable, si on le compare aux normes internationales appliquées dans les démocraties "libérales". Les démocraties occidentales ont mis très longtemps à soumettre leurs agences secrètes de renseignement nées pendant les périodes troublées de la Seconde Guerre Mondiale et de la guerre froide, à la norme des gouvernements démocratiques libéraux. Certains pays occidentaux ne disposent d'aucune loi applicable à leurs agences de renseignements de sécurité, d'autres ont des lois plus mauvaises que le Projet de Loi C-157.

Je sais que certains trouveront que nous avons tort de chercher à rendre "plus civilisées" nos agences secrètes de renseignement. "Oeil pour oeil, dent pour dent", diront-ils et d'autres de rajouter que ceux d'entre nous qui se trouvent dans le courant

principal de notre société n'ont, de toute façon, rien à cacher. Bien entendu, on peut répliquer à ce type d'argument que dans les sociétés totalitaires, les personnes qui se trouvent dans le courant principal de la société n'ont, elles non plus, rien à cacher. Quant à moi, j'ai toujours pensé que la caractéristique essentielle d'une société "libre" est précisément que les personnes qui ne se situent pas dans le courant politique principal de cette société devraient jouir des libertés civiles fondamentales et, tant que leur dissension n'implique pas la préparation d'actes de violence graves ni une collaboration clandestine avec des puissances étrangères, qu'elles ne devront pas craindre d'être surveillées par des agents secrets de l'Etat. Si nous adoptons l'attitude préconisée par la maxime citée plus haut et voulant que nous répondions aux armes par les armes, nous courrons le risque que les méthodes employées pour assurer le maintien de notre démocratie soient gravement préjudiciables à la qualité même de celle-ci.

Nous ne devons pas réagir à la Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité par une résignation cynique. Nous ne devons pas plus nous résigner au statu quo. Actuellement, le Canada dispose d'un service de sécurité mais ce dernier connaît un climat d'incertitude. Il est absolument nécessaire qu'une loi soit édictée pour que ce service puisse disposer d'un mandat approprié pour l'exercice de ses fonctions. Cependant, il est possible de mettre au point un mandat de meilleure qualité que celui qui a été proposé. Pour que ce mandat puisse être amélioré, le gouvernement et l'opposition devront faire preuve d'une plus grande modération et d'une plus grande bonne volonté que celles qui ressortaient du débat jusqu'à présent. Le gouvernement doit montrer une plus grande volonté de faire confiance à ceux qui n'appartiennent pas à son cercle privé et l'opposition, quant à elle, doit résister à la tentation d'utiliser le débat à la seule fin de mettre le gouvernement dans l'embarras. Les hommes politiques de la majorité et de l'opposition devront faire passer les intérêts de la sécurité et de la démocratie avant ceux que leurs partis. Espérons qu'ils seront à la hauteur de la tâche.



## Notes

1. Ces recommandations sont présentées dans le deuxième rapport de la Commission, la liberté et la sécurité devant la Loi, Ottawa, août 1981. Par la suite, ce rapport sera désigné dans les pages qui suivent par le titre de rapport de la Commission.
2. Les deux agences britanniques sont la Direction spéciale de la police métropolitaine et le Service de sécurité. Ce dernier est régi par une directive émise par le Secrétaire d'Etat du Home Department à son Directeur général.
3. Le rapport final du Comité spécial du Sénat sur l'étude des activités du gouvernement se rapportant aux renseignements (The Church Committee Report) a beaucoup favorisé le lancement des travaux préparatoires à ces chartes. Consulter en particulier le volume II: Intelligence Activities and the Rights of Americans.
4. Le Security Intelligence Service Act de la Nouvelle Zélande a été promulgué en 1969 et modifié en 1977. Le Security Intelligence Organization Act de l'Australie a été promulgué en 1956. Il a été remplacé, en 1979, par une loi comportant des révisions considérables inspirées du rapport de la Royal Commission on Intelligence and Security (The Hope Commission).
5. On trouvera une application de cette thèse générale à la politique canadienne dans Ericson and Baranek (1982).
6. On trouvera une analyse des raisons justifiant la création d'un Service fédéral spécial du renseignement pour la sécurité dans le rapport de la Commission, pages 431 à 439, et une analyse des arguments à l'appui d'un service détaché de la GRC, de la page 794 à 800.
7. L'article 2 se rapporte aux activités qui touchent le Canada ou s'y déroule et vise à favoriser l'usage de la violence ou des menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un état étranger.
8. On trouvera une analyse de la question des "renseignements recueillis par hasard" dans le rapport de la Commission, pages 636-641.
9. Voir en particulier Lockhart (1975-1976).
10. On trouvera une analyse des conditions dans lesquelles une agence canadienne du renseignement de sécurité devrait être en mesure de mener des enquêtes à l'étranger dans le rapport de la Commission, pages 660 à 666.
11. Loi sur les secrets officiels, S.R.C. 1970, c.O-3, article 16.

12. Pour connaître le point de vue américain sur cette question, voir Elliff (1979).
13. La primauté du droit a été reconnue officiellement dans la Constitution puisqu'il est mentionné dans le préambule de la Loi constitutionnelle de 1982 qui se présente comme suit: "Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit". Pour une étude des différents sens que l'on peut donner à ce concept, voir Marshall (1971: 137-30).
14. Les déclarations du Premier Ministre sont étudiées dans le rapport de la Commission, pages 903-907.
15. On trouvera une analyse de cette question dans Edwards (1980).
16. Australian Security Intelligence Organization Act 1979, article 8.
17. Se reporter à Mallory (1971: 62-3).
18. Cette exception obéit probablement aux mêmes motifs que la politique du gouvernement voulant que les documents du Cabinet dont la divulgation n'a pas été autorisée ne soient pas soumis aux dispositions de révision judiciaire de la Loi sur l'accès à l'information. Se reporter à la Loi sur la preuve au Canada, articles 36.1-36.3.
19. Rapport de la Commission: 945-954. Voir également Franks (1980:65-79).

#### Références

- Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie Royale du Canada (Commission McDonald) (1981) La liberté et la sécurité devant la loi (Ottawa), août.
- Edwards, J.L.J. Edwards (1980) La responsabilité ministérielle en matière de sécurité nationale (Ottawa: Approvisionnement et Services).
- Elliff, John T. (1979) The Reform of F.B.I. Intelligence Operations (Princeton: Princeton University Press).
- Ericson, Richard V. et Patricia Baranek (1982) The Ordering of Justice (Toronto: University of Toronto Press).
- Franks, C.E.S. (1980) Le Parlement et la sécurité (Ottawa: Approvisionnement et Services).
- Lockhart, John Bruce (1975-76) "Secret Service and Democracy" Brassey Annual Review.



Mallory, J.R. (1971) The Structure of Government (Toronto: Macmillan).

Marshall, Geoffrey (1971) Constitutional Theory (Oxford: Clarendon Press).

Solliciteur général du Canada (1983) le Service canadien du renseignement de sécurité, notes explicatives (Ottawa: Solliciteur général).

## APPENDICE 6 «B»

MEMOIRE PRESENTE AU -

Comité spécial du Sénat

sur

le Service canadien du renseignement de sécurité

SUR -

le projet de loi C-157

la sécurité nationale

PAR -

l'Association canadienne des libertés civiles

PAR DELEGATION -

A. Alan Borovoy

(avocat-conseil)

M. le professeur Ken Swan

(vice-président)

Ottawa

le 30 août 1983



TABLE DES MATIERES

Introduction
Le penchant à la surveillance avec intrusion
Le piégeage électronique
L'entrée subreptice
L'ouverture du courrier
La violation des dossiers confidentiels
Les informateurs et l'infiltration
La question des normes moins élevées de surveillance
La conservation et la communication des données de surveillance
La question d'un service civil de sécurité
La question de la violation admissible de la loi
La question de la contre-ingérence admissible
Garanties et contrôles
Résumé des recommandations
Renvois

### Introduction

L'Association canadienne des libertés civiles est un organisme national comptant parmi ses membres plus de cinq mille cinq cents personnes, neuf sections affiliées réparties dans tout le pays et quelque vingt groupes associés qui, eux-mêmes, représentent plusieurs milliers de membres. Nos membres appartiennent aux professions les plus diverses: avocats, universitaires, ménagères, syndicalistes, journalistes, artistes du spectacle, dirigeants de groupes minoritaires, etc.

Parmi les objectifs qui inspirent les activités de notre organisme figure la recherche de garanties juridiques contre les empiètements démesurés des pouvoirs publics sur la liberté et la dignité de la personne. Il n'est pas difficile de voir le rapport entre cet objectif et la matière du projet de loi C-157. Sur certains points critiques, le projet de loi permettrait des atteintes marquées aux libertés fondamentales de la personne.

Il importe ici que l'Association canadienne des libertés civiles explicite certaines "grandes prémisses implicites" qui ont trait à cette question. Dans le monde troublé et dangereux d'aujourd'hui, nous ne nous opposons pas, nous ne saurions nous opposer à l'établissement d'un service spécial chargé de fonctions de sécurité et de renseignement. L'expansionnisme soviétique, ajouté au terrorisme international et à notre propre expérience malheureuse du terrorisme fabriqué au Canada, a rendu tout à fait insensée la pensée que notre pays n'a pas besoin du genre de service dont il est question ici. En outre, nous convenons du besoin d'imposer au service de sécurité des mesures de contrôle inscrites dans la loi. Ces opérations ont été menées pendant trop longtemps par décision administrative et selon des règles de fortune.



Mais approuver l'objectif ne signifie pas accorder carte blanche pour ce qui est des moyens à prendre pour le réaliser. Les leçons de l'histoire n'illustrent que trop bien avec quelle facilité on a invoqué indûment la sécurité nationale pour restreindre la liberté personnelle. Invoquer ainsi la sécurité nationale a parfois servi les intérêts de despotes égoïstes; parfois, cela a simplement caché les jugements erronés de zélateurs bien intentionnés. Mais quels qu'aient été les motifs, il en est souvent résulté une perte inutile de liberté.

Il importe donc au plus haut point que la loi portant sur cette matière soit édictée avec le plus grand soin et la plus grande circonspection. Les pouvoirs qu'elle confère doivent se limiter à ceux dont on peut démontrer qu'ils sont nécessaires pour répondre aux besoins légitimes du pays en matière de sécurité. Les garanties qu'elle accorde doivent être assez pratiques pour réduire les abus de ces pouvoirs et, si nécessaire, apporter le redressement voulu. Bref, la viabilité de notre démocratie exige que les opérations de sécurité du gouvernement soient tenues en laisse. Le besoin de ces restrictions croît avec le degré de secret. Ce facteur, bien entendu, est critique dans les opérations d'un organisme de sécurité et de renseignement. La nature même de ses fonctions empêche l'examen public ouvert dont font l'objet tant d'autres activités gouvernementales. Et même, les démarches qui entourent l'adoption d'une telle loi pourraient fort bien constituer la dernière occasion pratique offerte à de nombreux membres du public d'exercer une influence sur la teneur des fonctions de sécurité du Canada. Une fois la loi adoptée et proclamée, le service pourrait effectivement disparaître de la vue du public.

A l'heure présente, nous nous doutons que les vues générales de notre organisme sur le projet de loi C-157 sont bien connues des membres du comité.

Nous croyons que les pouvoirs que le projet de loi entend conférer sont excessifs et que les garanties qu'il entend accorder sont insuffisantes. Des définitions trop larges de ce qui constitue une menace envers la sécurité du Canada suffiraient à déclencher une foule de pouvoirs de surveillance avec intrusion. On tente à peine ou pas du tout de mesurer les méthodes d'enquête à l'ampleur de la menace. A peu près n'importe quoi qui entre dans les larges définitions peut justifier à peu près n'importe quelle des techniques de surveillance

Les exposés qui suivent veulent redresser une bonne partie de ce déséquilibre. Poursuivant cet objectif, nous nous efforcerons dans bien des cas de recommander des solutions de rechange précises. Comme notre mémoire s'en tient à vrai dire à l'étroit domaine de la sécurité nationale, il adopte une position restreinte sur bon nombre des vastes questions qu'il aborde. A l'égard d'un certain nombre de techniques d'enquête, par exemple, nous soutenons que les pouvoirs, en matière de sécurité, ne doivent pas être plus étendus que les pouvoirs généraux de la police. On ne doit pas en conclure que nous sommes satisfaits de l'état des lois dans leur ensemble. A bien des égards, nous estimons que les lois pénales actuelles confèrent de trop grands pouvoirs à la police. Mais un mémoire portant sur les questions de sécurité n'est pas le lieu indiqué pour explorer une question si vaste. La réalisation de cet objectif continuera de nous occuper en d'autres lieux. Comme les lignes directrices établies par le comité à l'intention des exposés présentés par le public recommandaient la concision, on comprendra aussi que le présent mémoire ne vise pas à être complet. L'accent est mis sur le fond, non pas sur les détails.



Le penchant à la surveillance avec intrusion

Aux termes du projet de loi C-157, le nouveau service du renseignement de sécurité aura des pouvoirs de furetage avec intrusion beaucoup trop étendus: piégeage électronique, perquisitions subreptices, ouverture du courrier et violation des dossiers confidentiels.

Tout comme la Loi sur les secrets officiels et le mandat de 1975, le projet de loi C-157 permettrait d'utiliser ces techniques de surveillance avec intrusion à l'égard des "activités visant à" certains types d'inconduite ayant trait à la sécurité. Quelle est la portée des mots placés entre guillemets? Dans quelle mesure pourraient-ils susciter la spéculation sur des menaces envers la sécurité qui pourraient se produire à quelque moment dans l'avenir? Jusqu'à quel point pareille spéculation pourrait-elle justifier le furetage subreptice dans les affaires privées des citoyens canadiens même si les "activités" qui déclenchent la surveillance sont entièrement licites? Nulle part le projet de loi n'exige que les "activités" visées soient illicites.

Prenons, par exemple, le pouvoir de furetage avec intrusion que le projet de loi conférerait à l'égard des "activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence... dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un Etat étranger". Jusqu'à quel point cet alinéa autoriserait-il l'emploi de la surveillance avec intrusion contre un groupe de citoyens canadiens s'occupant simplement de recueillir des fonds pour aider les rebelles afghans à chasser l'armée soviétique de leur pays? Ou les discours à l'appui de la position britannique dans la guerre des Malouines ou l'invasion du Liban par Israël?

L'alinéa suivant permettrait la surveillance avec intrusion des "activités qui... visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement". Jusqu'à quel point cette disposition permettrait-elle de s'en prendre à un groupe qui aurait des idées de révolution mondiale mais dont les activités actuelles et prévisibles se limiteraient à la distribution de pamphlets et aux discours impuissants? Il est significatif que la commission McDonald ait recommandé que ces groupes soient surveillés uniquement par des méthodes ne faisant pas appel à l'intrusion. Et dans quelle mesure cet alinéa pourrait-il permettre la surveillance avec intrusion des séparatistes démocratiques et des fédéralistes mondiaux? Puisqu'ils visent à remplacer notre régime constitutionnel par quelque chose de radicalement différent, pourrait-on dire qu'ils tendent ultimement à "renverser" l'ordre établi? Cette interprétation est renforcée par le fait que le même alinéa mentionne au début "les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper" le régime constitutionnel établi. Puisqu'il faut expressément des actions illicites pour "saper" mais non pas pour "renverser", dans ce dernier cas les moyens licites pourraient aussi bien être visés.

Un autre facteur qui tend à créer des pouvoirs trop larges est le caractère subjectif et vague des termes employés. Sera permise la surveillance avec intrusion des "activités d'origine étrangère qui... sont préjudiciables à ses intérêts (du Canada) ou à ceux des Etats alliés ou associés avec lui..." "Origine" embrasse un champ très vaste. Si l'Association canadienne des libertés civiles s'inspire de l'Union américaine pour les libertés civiles, cela veut-il dire que notre organisme est d'"origine étrangère"? Jusqu'où va "préjudiciable"? Supposons qu'un citoyen canadien est au service d'une société étrangère se livrant à des négociations commerciales avec le gouvernement



du Canada. Comme il pourrait être dans l'intérêt du Canada de vendre à prix fort et d'acheter à bas prix, tout intérêt opposé serait-il considéré comme "préjudiciable"? A ce compte, un citoyen canadien se trouvant en pareille situation pourrait-il voir piéger ses conversations, perquisitionner ses locaux, ouvrir son courrier et violer ses dossiers? La précision ajoutée dans la suite de l'alinéa portant que les activités doivent être "d'une nature clandestine ou trompeuse" n'atténue peut-être pas suffisamment le danger. Il y a un élément de clandestinité dans presque toutes les opérations commerciales.

En outre, qu'est-ce qu'un Etat "associé avec" le Canada? Puisque l'alinéa utilise aussi les termes "allié avec", "associé avec" doit vouloir dire autre chose. On pourrait soutenir que le Canada est "allié avec" les Etats-Unis dans l'OTAN et "associé avec" l'Union soviétique aux Nations unies. Jusqu'à quel point, alors, cet alinéa pourrait-il permettre la surveillance avec intrusion de citoyens canadiens poursuivant des intérêts préjudiciables à ceux de l'Union soviétique?

En vertu d'un autre article, la surveillance avec intrusion sera permise aux fins de recueillir des renseignements "sur les moyens, les intentions ou les activités" des Etats et des citoyens étrangers. Mais si l'information en question doit porter sur des étrangers, elle pourrait être obtenue auprès de citoyens canadiens. On peut donc présumer que des citoyens canadiens innocents pourraient être assujettis à tout ce furetage simplement parce qu'ils peuvent posséder des connaissances générales ou spécialisées sur des pays étrangers. Imaginez la vulnérabilité qui s'ensuit pour les hommes d'affaires se livrant au commerce international, les syndicalistes ayant des contacts à l'étranger et même les touristes ordinaires qui voyagent beaucoup.

Et jusqu'à quel point pourrait-on faire appel à toutes ces méthodes de surveillance avec intrusion pour aider le service de sécurité à "se tenir au courant de la conjoncture politique, économique et sociale du Canada..."? (paragraphe 14(2)). Dans quelle mesure pourrait-on soutenir que l'exercice de "se tenir au courant" constitue suffisamment un "devoir" ou au moins une "fonction" (article 22) du Service pour le justifier d'obtenir un mandat de piégeage électronique, d'ouverture du courrier, d'entrée subreptice ou de violation de dossiers confidentiels? Au mieux, le libellé du projet de loi dans ce domaine est dangereusement peu clair.

Malgré les efforts du gouvernement pour nous rassurer, il faut donc considérer ce projet de loi comme une menace envers les personnes respectueuses des lois et envers le dissentiment légitime. De l'avis de l'Association canadienne des libertés civiles, cette menace persistera tant que la surveillance avec intrusion sera permise sur la foi de notions vagues, impalpables et trop larges telles que les "activités visant à", les intentions "ultimes", les intérêts "préjudiciables" et les Etats "associés".

Ces dangers ne sont pas suffisamment atténués non plus par la disposition du paragraphe 14(3), qui précise que le Service n'est pas autorisé à enquêter sur une personne ou un groupe de personnes "pour le seul motif de leur participation à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord". Le mot "seul" est peut-être nécessaire, mais il pourrait néanmoins vicier les fins restrictives de cette disposition limitative. Inévitablement, on soutiendra que ce n'est pas la "seule" défense légitime d'une cause qui donne lieu à la surveillance en question, que c'est aussi la suspicion que la défense "vise à" quelque chose d'autre.



Pour le fond, il est difficile d'accorder les pouvoirs conférés par le projet de loi C-157 avec la philosophie démocratique. En général, les sociétés démocratiques estiment que leurs citoyens doivent être à l'abri des empiètements avec intrusion à moins qu'il n'y ait indication d'une violation de la loi. Sous le régime du Code criminel, par exemple, il ne peut y avoir de pièges microphoniques, d'entrées, de perquisitions, de saisies ni d'arrestations sans des motifs suffisants de soupçonner certains actes criminels. Pourquoi alors faire si largement exception dans le cas des menaces présumées, éloignées ou même imaginées envers la sécurité nationale? Pourquoi la surveillance avec intrusion devrait-elle être admissible dans le domaine de la sécurité pour les "activités visant à" certain comportement dont on craint la réalisation même s'il n'existe pas le moindre brin de preuve que la loi est enfreinte?

On nous dira sans doute que le rôle spécial du renseignement de sécurité est de prévenir le préjudice que l'on craint avant que le pays n'en souffre. Si attrayante que cette optique puisse paraître au départ, il faut bien en reconnaître les dangers. La collecte préventive de renseignements pourrait bien encourager la spéculation anticipatoire la moins fondée. Lorsque la surveillance porte sur les "activités visant à", il existe un risque certain qu'elle embrassera la conduite entièrement licite. Déceler l'inconduite longtemps avant sa perpétration réelle peut exiger non seulement le discernement mais aussi le don de seconde vue. En outre, quand l'objectif est de prévenir, il s'agit d'accumuler assez de renseignements pour pouvoir faire des prédictions sûres. On pourrait ainsi avoir tendance à faire des intrusions très poussées chez les sujets visés par les enquêtes, pour en apprendre le plus possible sur leurs habitudes, leurs croyances, leurs relations et leurs préférences. Il n'est pas difficile de concevoir le grand frisson de crainte que pareille démarche pourrait créer à l'égard des droits à la vie privée et au dissentiment.

De plus, on est fondé de douter du supplément de sécurité obtenu par le moyen de cette collecte préventive de renseignements. A cet égard, l'expérience du FBI américain est révélatrice. Des vérifications complètes effectuées par l'organisme indépendant qu'est le Bureau de comptabilité générale du Congrès américain ont conclu qu'en dépit d'un mandat relativement peu chargé: "...en général, le FBI n'a pas signalé la connaissance préalable d'actes prévus de violence."<sup>1</sup> En 1974, par exemple, le BCG a estimé que le FBI a obtenu la connaissance préalable des activités de ses sujets dans seulement 2 p. 100 environ de ses enquêtes. Et le plus clair de cette connaissance portait sur des activités entièrement licites: discours, réunions et manifestations pacifiques.<sup>2</sup> Selon un membre du Comité du renseignement du Sénat américain: "Le FBI n'a fait état que d'une poignée de cas bien documentés - sur les milliers d'Américains qui ont fait l'objet d'une enquête - dans lesquelles le renseignement préventif a donné l'avertissement d'activités terroristes."<sup>3</sup> Et un ancien fonctionnaire de la Maison blanche, chargé de fonctions spéciales dans ce domaine, a déclaré que "le renseignement préalable sur les groupes de dissidents (n'a pas)... été bien utile" pour faire face à la violence urbaine dans les années 60.<sup>4</sup>

En conséquence, les législateurs américains ont adopté un certain nombre de mesures restreignant la portée de la collecte de renseignements préventifs par le FBI. En ce qui concerne les menaces intérieures, le FBI est sous l'empire, depuis 1976, de lignes directrices d'un caractère rigoureux sans précédent. Si ces lignes directrices ont été quelque peu élargies sous le gouvernement Reagan, elles semblent néanmoins avoir conservé certains traits importants, par exemple "l'exigence critique d'un rapport avec une loi pénale fédérale comme condition nécessaire à l'enquête".<sup>5</sup> Depuis 1972, la surveillance électronique des menaces intérieures a été menée entièrement sous le régime d'une loi générale qui exige une raison suffisante de croire que certains cri-



mes sont en cause.<sup>6</sup> Bien qu'en 1978, on ait adopté une loi spéciale permettant le piégeage électronique contre les menaces étrangères, cette loi est remarquable par son absence relative de caractère préventif. Là où certaines influences étrangères sont en jeu, par exemple, les citoyens et les résidents étrangers ne peuvent être assujettis au piégeage électronique sur le territoire américain que s'il est probable que les activités visées "comportent ou vont comporter" un crime fédéral.<sup>7</sup>

Bien qu'ils n'aient pas circonscrit également toutes les techniques d'intrusion, les Etats-Unis ont connu une tendance perceptible en ce sens. Dans un nombre croissant de situations, les Américains ne peuvent être assujettis à la surveillance avec intrusion à moins qu'il n'y ait indication d'illégalité. Vu cet état de choses dans le pays dominant de l'alliance occidentale, il sied mal au Canada d'adopter la position que l'on retrouve dans le projet de loi C-157. De toute façon, on n'a tout simplement pas démontré le bien-fondé de l'étendue des pouvoirs de surveillance qui nous occupent ici.

Pour toutes ces raisons, nous estimons qu'il ne doit être permis au service de sécurité d'employer la surveillance avec intrusion contre les citoyens et les résidents permanents que si, à tout le moins, il y a une violation grave de la loi ayant trait à la sécurité. Nous avons ajouté l'épithète "grave" pour éviter la banalisation possible des activités de sécurité. Supposons, par exemple, que l'on forme le complot de lancer des tomates pourries au premier ministre. Ou que l'on conspire pour répandre un liquide décolorant sur les tapis du Parlement. Il est entendu que ce ne sont pas là des perspectives bien agréables. Mais si elles peuvent faire l'objet, à certaine étape, de mesures de police, elles ne justifient sans doute pas la surveillance avec intrusion de la part du service de sécurité. Pour ces fins, l'inconduite en cause doit

comporter la violation grave d'une loi ayant trait à la sécurité: espionnage, sabotage ou violence grave nuisant au bon fonctionnement du gouvernement. Bien que certaines formes de surveillance avec intrusion doivent exiger encore d'autres conditions, aucune ne devrait être permise pour des motifs moins importants.<sup>8</sup>

Et à la différence de ce que permet le projet de loi C-157, on devrait poser l'exigence permanente, dans toutes les situations, de mettre en regard les avantages pour la sécurité et les atteintes aux libertés civiles. Jusqu'à quel point les renseignements recherchés sont-ils nécessaires? Même pour ces fins, jusqu'à quel point la méthode de surveillance en question est-elle nécessaire? Une technique comportant moins d'intrusion pourrait-elle atteindre l'objectif légitime de sécurité? La loi régissant ce secteur devrait faire de cet exercice de mise en regard la condition préalable invariable de l'autorisation de la surveillance avec intrusion.

En outre, on peut se poser des questions très pertinentes sur les objets et les fins que doit servir la surveillance avec intrusion que permettra la loi. Aux termes du projet de loi C-157, les enquêtes sont essentiellement, pour citer un auteur américain, "des projets non circonscrits de collecte d'informations". En un mot, le projet de loi envisage les enquêtes de renseignement plutôt que les enquêtes de police. L'avantage, dans ce dernier cas, est que la surveillance viserait principalement à recueillir des preuves au titre des poursuites. De cette façon, les intrusions deviendraient des exercices relativement restreints. Elles s'attacheraient à recueillir des preuves de perpétration d'un crime. A l'opposé, l'enquête de renseignement commet des intrusions étendues. L'objectif étant d'évaluer, de comprendre et de prédire, l'enquête doit accumuler beaucoup plus d'informations. Comme on l'a indiqué, les enquê-



teurs s'efforceront de découvrir presque tout ce qu'il y a à savoir sur les sujets, y compris leurs prédispositions les plus intimes. C'est la raison pour laquelle les enquêtes de renseignement présentent un si grand danger à la fois pour la liberté politique et pour la vie privée.

Néanmoins, lorsque les menaces émanent des puissances étrangères, il se pourra bien que l'on doive disposer d'une latitude spéciale pour exercer certaine surveillance axée sur le renseignement. Il sera souvent indiqué, par exemple, d'employer des tactiques autres que les poursuites contre les agents étrangers qui violent nos lois de l'espionnage. Les poursuites pourraient miner la viabilité de nos opérations de contre-ingérence. Elles pourraient mettre au jour ce qui doit être tenu secret, et cela, sans avantage proportionné. L'emprisonnement de quelques espions soviétiques, par exemple, ne réduirait pour ainsi dire aucunement les moyens d'espionnage soviétiques.

De telles considérations ne s'appliquent pas aussi bien aux menaces purement intérieures, qui se prêtent beaucoup mieux que leurs contre-parties étrangères à la thérapie de l'application des lois pénales. Les poursuites intentées contre quelques terroristes du FLQ et leur incarcération, par exemple, ont pu infliger des blessures mortelles aux activités de cette organisation. Bien entendu, comme tout ce qui appartient au monde réel, il n'y a rien ici de tout noir ni de tout blanc. Nous reconnaissons que parfois, il doit y avoir un élément de renseignement même dans les affaires criminelles de type classique. Mais le point critique est que l'objectif visé par ce renseignement est, tôt ou tard, d'intenter des poursuites. C'est là l'une des distinctions essentielles à faire entre le secteur intérieur et une bonne part du secteur étranger.

Pour ces raisons, il pourrait être tout à fait indiqué d'assurer le traitement des menaces étrangères et intérieures dans des lois distinctes et par des organismes distincts. Au point qu'on ne voit pas pourquoi les questions de sécurité intérieure ne pourraient pas être traitées principalement dans le cadre de l'application des lois pénales.

Nous constatons à regret que le projet de loi C-157 ne fait pas les distinctions voulues. Les menaces étrangères et intérieures envers la sécurité sont traitées de façon presque identique. Les deux pourraient donner lieu à des enquêtes de renseignement non circonscrites de la sorte la plus inquiétante. A notre avis, cette optique met notre liberté en danger sans accroître notre sécurité en contre-partie. En un mot, le pire des deux mondes.



Le piégeage électronique

La surveillance électronique est l'une des techniques d'enquête qui donnent lieu à la plus grande intrusion. A la différence de la perquisition physique menée au domicile, le piège électronique ne peut faire des distinctions. Il enregistre tous ceux qu'il entend, les coupables, les suspects et les innocents. A l'heure qu'il est, par exemple, quelque 1 500 personnes ont été reconnues coupables d'actes criminels à la suite du piégeage effectué par la police américaine en 1969 et 1970.<sup>9</sup> Durant le cours de cette surveillance, toutefois, les autorités américaines ont entendu plus de 40 000 personnes participant à plus d'un demi-million de conversations.<sup>10</sup> Sans aucun doute, l'écrasante majorité de ces personnes étaient innocentes. Et, mis à part les jeux d'argent, l'écrasante majorité des conversations interceptées n'étaient pas incriminantes - au moins 75 p. 100 selon les autorités policières elles-mêmes.<sup>11</sup>

Dans le domaine de la sécurité et du renseignement, le caractère de coup de filet de la technique est encore plus marqué. Tandis que les pièges placés par la police fédérale des Etats-Unis ont duré en moyenne 13,5 jours et enregistré en moyenne 56 personnes et 900 conversations, le piège moyen de sécurité nationale, dans ce pays, a duré de 78,3 à 290,7 jours et enregistré quelque part entre 5 500 et 15 000 personnes.<sup>12</sup> Malheureusement, les statistiques canadiennes ne donnent pas le nombre de personnes et de conversations interceptées. Mais elles font connaître la durée des opérations de piégeage et chez nous aussi, le tableau est le même: en 1978, la durée moyenne du piège de police s'est établie à 73,5 jours.<sup>13</sup> Dans le cas des pièges de sécurité fédérale, la durée moyenne a atteint 244,71 jours.<sup>14</sup>

Etant donné cette énorme capacité d'intrusion, il s'impose d'évaluer

coûts et avantages. Les avantages qu'en tire la sécurité valent-ils ce qu'il en coûte à la vie privée? Dans les questions de sécurité, il est particulièrement difficile de mesurer l'effet du piégeage. A la différence du travail normal de police, les poursuites intentées contre les contrevenants et leur incarcération ne sont pas souvent l'objet de l'opération. Ainsi, nous disposons de peu de repères à quoi juger ces techniques d'écoute. Ce que nous possédons, ce sont les opinions de plusieurs experts qui ont oeuvré dans le domaine. Il est significatif de constater qu'un certain nombre d'entre eux ont exprimé de forts doutes sur la nécessité du piégeage de sécurité.

Morton Halperin, ancien membre du Conseil de sécurité nationale des Etats-Unis, a fait la déclaration suivante:

"A mon avis, cette surveillance a une valeur extrêmement réduite et ne peut en aucune façon être qualifiée de vitale pour la sécurité des Etats-Unis... le gouvernement américain possède nombre d'autres sources d'information d'une importance sensiblement plus grande."<sup>15</sup>

Ramsay Clarke, ancien procureur général des Etats-Unis, a soutenu que si tous les pièges microphoniques de sécurité étaient coupés, l'effet produit sur la sécurité serait "absolument nul".<sup>16</sup>

Au cas où les liens de ces deux observateurs avec l'Union américaine pour les libertés civiles ferait douter de l'objectivité de leur opinion, nous noterons les jugements semblables portés par des personnes qui se situent à des lieues d'eux sur le plan idéologique. Prenons par exemple l'ancien directeur du FBI, feu J. Edgar Hoover:

"Je ne vois pas ce que l'on a à tant s'énervier. Je n'hésiterais pas à mettre fin à toutes les techniques: la couverture technique (c.à.d. les tables d'écoute), les microphones, la couverture des



poubelles, la couverture du courrier et le reste. Cela pourrait nous désavantager, mais je doute que ces moyens aient l'importance que certaines personnes leur prêtent et aucun ne mérite qu'on se serve du FBI pour le justifier." <sup>17</sup>

Le collaborateur de M. Hoover chargé de ces questions, feu William Sullivan, a recommandé il y a quelques années de couper tous les pièges microphoniques et toutes les tables d'écoute de sécurité pendant une période de 3 ans afin de pouvoir en évaluer objectivement l'importance. <sup>18</sup> On peut se permettre de déduire qu'un haut fonctionnaire avisé serait peu susceptible d'avancer une telle proposition s'il pensait qu'il en résulterait un grave danger pour la sécurité américaine.

A cet égard, il est dans le domaine public une déclaration très remarquable faite par l'homme dont les activités en la matière l'ont poussé à démissionner en disgrâce du poste le plus puissant du monde, l'ancien président américain Richard Nixon:

"Elles (les tables d'écoute) ne nous ont jamais aidés. Juste des tas et des tas de mots: des potins et de la foutaise... Le piégeage a été une chose très peu productive. J'ai toujours su cela. Du moins, il n'a jamais été utile dans aucune opération que j'aie jamais menée." <sup>19</sup>

Vu les doutes exprimés par ces experts, il est particulièrement troublant de voir l'étendue des pouvoirs de piégeage de sécurité proposés dans le projet de loi C-157.

En ce qui touche la violence politique grave, pourquoi est-il besoin de pouvoirs de piégeage plus étendus que ce que prévoit déjà le Code criminel? A l'heure actuelle, le code permet la surveillance électronique dans les enquêtes portant sur plus de 40 actes criminels, notamment la haute trahison, les menaces envers le Parlement, le sabotage, la piraterie aérienne, le meurtre, l'incendie criminel, la possession d'explosifs, l'enlèvement, l'extorsion et même les complots en vue de commettre ces crimes au Canada et ailleurs.<sup>20</sup> Quel acte concevable de terrorisme ou de violence politique grave ne figure pas sur la liste? Au contraire, on pourrait soutenir que les pouvoirs de piégeage inscrits dans le Code criminel dépassent les limites de la nécessité démontrée. Mais où est le besoin d'en avoir plus?

En ce qui touche la découverte de l'espionnage, le problème est assez semblable. La formulation "activités visant à" est susceptible de comprendre le comportement licite qui se produit des années avant l'acte illégal que l'on craint. Pourquoi est-il nécessaire de permettre des intrusions aussi poussées que le piégeage électronique sur la foi de ce qui peut être de la spéculation éloignée? Pourquoi ne suffirait-il pas, dans ce domaine, de restreindre le pouvoir de piégeage aux actes illégaux concernant l'espionnage? Pourquoi le pouvoir de piéger n'exigerait-il pas, à tout le moins, qu'il y ait concertation ou complot en vue de commettre ces actes? Ici encore, s'il est possible de soutenir que ce pouvoir pourrait être trop large, il n'y a vraiment pas matière à en ajouter.

En ce qui touche les activités d'origine étrangère, nous reconnaissons qu'il y a matière à certaine surveillance. Mais comme nous l'avons noté, tout ce qui entre dans cette catégorie n'est pas susceptible de poser un problème de sécurité. Si, bien entendu, la puissance étrangère recourait à certains



actes illégaux (violence, extorsion, corruption) pour exercer son influence, ces opérations seraient déjà assujetties au piégeage électronique en vertu du Code criminel.<sup>21</sup> Il n'en serait pas ainsi, toutefois, si l'influence était simplement "clandestine". La difficulté, c'est que certaines activités clandestines menées ici par les puissances étrangères peuvent vraiment soulever des questions de sécurité, tandis que ce n'est pas le cas d'autres activités, comme on l'a déjà noté. Certains pays démocratiques s'attaquent à ce problème en exigeant des agents des puissances étrangères qu'ils se soumettent à une procédure d'inscription, de manière à pouvoir être facilement reconnus comme tels.<sup>22</sup> Leur activité serait ainsi moins clandestine. Ces lois d'inscription ont été critiquées par certains comme étant excessives et par d'autres comme étant peu pratiques. Pour l'instant, nous ne formulons aucune recommandation sur ce point. Qu'il nous suffise d'affirmer fermement que la condition nécessaire de la surveillance avec intrusion dans ce domaine est la violation grave de la loi. A notre avis, si un comportement n'est pas considéré comme assez dangereux pour faire l'objet d'une interdiction dans la loi, on peut douter fortement qu'il suffise à déclencher la surveillance avec intrusion.

Nos recommandations trouvent un appui dans l'expérience vécue par les Etats-Unis. On l'a noté, le piégeage contre les menaces intérieures envers la sécurité américaine est entièrement placé sous le régime d'une loi pénale générale.<sup>23</sup> Et même dans le cas des menaces étrangères envers la sécurité, des normes semblables sont imposées au piégeage des citoyens américains et des résidents étrangers sur le territoire américain.<sup>24</sup> Etant donné que les Etats-Unis sont le pays du monde démocratique le plus visé par ces menaces, comment le Canada peut-il justifier tant de pouvoirs supplémentaires en matière de surveillance avec intrusion?

Recommandation n<sup>o</sup> 1

- En ce qui a trait au piégeage de sécurité des citoyens canadiens et des résidents permanents, la loi devrait exiger, à tout le moins, des motifs suffisants de soupçonner une violation grave de la loi touchant la sécurité, notamment le sabotage, l'espionnage ou la violence grave nuisant au bon fonctionnement du gouvernement.

Recommandation n<sup>o</sup> 2

- Au moins en ce qui a trait aux menaces purement intérieures envers la sécurité, le piégeage devrait être placé entièrement sous le régime du Code criminel et assujetti à toutes les garanties qui y sont prévues.



L'entrée subreptice

L'entrée subreptice est une forme particulièrement insidieuse de l'intrusion. Elle vise essentiellement à permettre la conduite d'une investigation de renseignement. Les agents de sécurité fouillent les lieux à la recherche d'informations. A la différence de l'opération policière de piégeage et de la perquisition et saisie exécutées sous le régime du Code criminel, le sujet est très peu susceptible d'apprendre ce qui s'est passé. Le but de l'opération est rarement de poursuivre les contrevenants; il s'agit habituellement d'obtenir des renseignements.

Pour toutes les raisons déjà exposées, nous estimons qu'il répugnerait de permettre des intrusions si insidieuses chez un citoyen ou un résident permanent sauf, à tout le moins, si existent les circonstances que nous avons recommandées pour le piégeage électronique: des motifs suffisants de soupçonner une violation grave de la loi touchant la sécurité. Si rien de moins, à notre avis, ne saurait justifier une entrée subreptice, nous estimons qu'il faudrait encore davantage.

Bien qu'il soit toujours difficile de comparer le degré d'intrusion de diverses techniques, à certains égards l'entrée subreptice en vue d'une perquisition est plus dangereuse que celle commise pour installer un piège électronique. Dans ce dernier cas, les intrus peuvent réduire au minimum la durée de leur séjour dans les lieux; dans le premier cas, ils peuvent devoir y demeurer jusqu'à ce qu'ils trouvent ce qu'ils cherchent. Plus ils s'attardent, plus grand est le risque d'une confrontation avec le propriétaire ou l'occupant.

A notre avis, le seul cas où l'on pourrait soutenir la nécessité d'un

pouvoir si insidieux et si dangereux, c'est lorsqu'il y a des motifs suffisants de soupçonner que la violation grave de la loi touchant la sécurité est dirigée par une puissance étrangère. On l'a noté, dans bien des situations il serait peu indiqué d'intenter des poursuites contre ceux qui participent à une infraction de caractère international. Mais pareille réticence n'est pas justifiée lorsque les menaces envers la sécurité possèdent un caractère essentiellement intérieur. Les organisations intérieures sont plus susceptibles que les étrangères d'être immobilisées par les procédures normales d'application de la loi. Il est donc plus souvent indiqué d'intenter des poursuites et même de tenter d'emprisonner ces contrevenants intérieurs. A la différence de nombreux cas de menaces étrangères, les entrées subreptices effectuées contre les contrevenants intérieurs devraient le plus souvent viser à recueillir des preuves en vue de poursuites, soit par piégeage électronique ou par perquisition et saisie. Dans les deux cas, toutefois, le sujet intérieur devrait généralement être prévenu de ce qui s'est produit.

Ici encore, nos vues reçoivent l'appui de l'expérience américaine. Mise à part l'installation des pièges électroniques, la loi américaine ne permet pas l'entrée subreptice contre une menace essentiellement intérieure.<sup>25</sup> Encore plus significative est l'absence de tout effort concerté pour faire accorder un tel pouvoir dans ce pays.

En outre, même dans le cas d'une opération dirigée de l'étranger, il n'y a aucune raison d'autoriser, comme le fait apparemment le projet de loi C-157, l'enlèvement permanent d'objets ou de documents des lieux visités. C'est une chose de permettre aux agents de sécurité d'examiner des biens qui ne leur appartiennent pas; c'est une chose entièrement différente de leur permettre de confisquer ces biens. En dépit de toutes les études menées par la



commission McDonald sur cette question difficile, elle n'a pas fait figurer une telle proposition dans ses recommandations.

Recommandation n° 3

- Mises à part peut-être les violations graves de la loi touchant la sécurité qui sont dirigées par une puissance étrangère, les citoyens et les résidents permanents devraient échapper à l'entrée subreptice sans rapport avec le piégeage électronique. Et même dans le cas des opérations dirigées de l'étranger, le service de sécurité devrait être tenu, au moins présomptivement, de retourner tout ce qu'il aura enlevé.

L'ouverture du courrier

A l'heure actuelle, la loi canadienne interdit presque entièrement l'ouverture du courrier en cheminement postal. Ainsi, la question qui se pose est de savoir s'il y aurait lieu d'accorder désormais aucun pouvoir d'ouvrir le courrier.

A cet égard, il est significatif de noter la conclusion tirée par la commission McDonald à la suite de son examen des activités passées d'ouverture du courrier. La commission a conclu que les renseignements produits par ces opérations "n'avaient qu'une valeur minime".<sup>26</sup> Rappelons-nous aussi que la GRC a avoué s'être livrée à des centaines d'opérations d'ouverture illégale du courrier sur une période d'au moins 30 ans. Pourtant, dans toutes les situations qu'elle a étudiées, la commission n'a pu trouver rien de plus que des avantages minimes. Il n'y a vraiment pas matière à fonder un nouveau pouvoir de surveillance subreptice.

En soutenant cette thèse, nous savons fort bien que la loi autorise déjà des formes de surveillance qui peuvent comporter plus d'intrusion que l'ouverture du courrier. A notre avis, toutefois, cela ne peut constituer le fondement d'encore un empiètement de plus sur la vie privée civile. Même si ce projet de loi peut représenter la première mesure législative canadienne complète dans ce domaine, notre société n'a pas le luxe de partir à zéro. Nous sommes en plein cours de l'histoire et non pas à son début. Comme la règle pratique qui régit le gouvernement démocratique est qu'il ne doit pas y avoir d'empiètement supplémentaire sans justification, il incombe aux défenseurs de l'ouverture du courrier d'en montrer la nécessité. D'ailleurs, l'existence de techniques comportant une plus grande intrusion pourrait donner lieu à des arguments vala-



bles contre elles. Mais, en elles-mêmes, elles ne peuvent justifier la création d'un nouveau pouvoir.

Nous n'ignorons pas non plus la thèse soutenue par le premier ministre Trudeau il y a quelques années. Pourquoi, a-t-il demandé, est-il permis d'obtenir un mandat de perquisition pour saisir une lettre immédiatement après sa livraison au destinataire mais non pas quelques instants avant, pendant qu'elle est en cheminement postal? La réponse, c'est que l'intervention sur le courrier livré est plus susceptible d'être connue du sujet de l'enquête. Il faudra une visite en personne chez lui. Sa connaissance probable de l'enquête servira à réduire les cas d'abus. Le courrier non livré, toutefois, se prête beaucoup plus facilement à l'interception subreptice. Ainsi, ces ouvertures de courrier prêteraient le flanc à des abus auxquels ne donnent pas lieu aussi facilement les perquisitions en vertu du Code criminel.

A ce compte, il ne pourrait se trouver qu'une situation où l'on pourrait soutenir la nécessité d'ouvrir le courrier en cheminement postal: là où existent des motifs suffisants de soupçonner une violation grave de la loi touchant la sécurité qui est dirigée par une puissance étrangère. Mais quoi qu'il en soit des arguments soutenus à l'égard des menaces étrangères, on n'a pas fait la preuve de la nécessité d'un pouvoir d'ouverture du courrier contre les menaces essentiellement intérieures.

Et dans la mesure où l'on établirait un tel pouvoir, il devrait être traité davantage comme un mandat de perquisition que comme une autorisation de table d'écoute. A la différence du plan non circonscrit qui a été proposé, les mandats ne devraient pas être décernés pour de longues périodes ni porter sur de vastes catégories de lettres qui n'existent pas encore. Ils devraient plu-

tôt se confiner, dans la mesure du possible, à des lettres particulières et identifiables.

Recommandation n° 4

- Mises à part peut-être les situations où existent des motifs suffisants de soupçonner une violation grave de la loi touchant la sécurité qui est dirigée par une puissance étrangère, la loi devrait continuer de refuser au service de sécurité le pouvoir d'ouvrir le courrier contre les citoyens et les résidents permanents. Dans la mesure où l'ouverture du courrier serait permise, elle devrait se confiner, dans la mesure du possible, à des lettres particulières et identifiables.



La violation des dossiers confidentiels

Afin de planifier intelligemment et d'assurer une gamme complexe de services, le gouvernement recueille des montagnes d'information sur nous: biens, dettes, revenu, emploi, aptitudes, santé, maladie, famille, etc. Ces données sont considérées comme si essentielles aux opérations du gouvernement que dans bien des cas, la loi nous oblige à fournir les données que le gouvernement demande. Dans nombre de ces situations, l'équilibre entre la vie privée et le "besoin de savoir" du gouvernement est maintenu par l'obligation juridique imposée aux percepteurs de données de tenir au secret le contenu des dossiers individuels. L'usage de l'information se limite aux fins pour lesquelles elle a été recueillie.

Le projet de loi C-157 accorderait au service du renseignement de sécurité l'accès à toutes ces données dans les circonstances précisées. Il convient de se rappeler que la question qui se pose ici est assez spéciale: il s'agit d'ajouter aux pouvoirs contentieux d'accès que contient déjà la nouvelle Loi sur la protection des renseignements personnels.<sup>27</sup> Ici encore, nous estimons que cet accès de devrait pas être permis à l'égard des citoyens et des résidents permanents à moins, et c'est le minimum, que l'on ne possède des motifs suffisants de soupçonner une violation grave de la loi touchant la sécurité. Et même, le gouvernement possède des renseignements personnels de nature si délicate que même dans ces cas de violation de la loi, la communication devrait en être refusée au service de sécurité.

La commission McDonald a recommandé cette immunité pour les données du recensement. Le projet de loi C-157 est en désaccord. Nous croyons que la commission a avancé pour cette exception un argument particulièrement fort:

"Même si ces renseignements (du recensement) ne sont peut-être pas plus personnels que ceux qu'on trouve dans certains autres fichiers fédéraux, une coutume bien établie au pays veut que les formules de recensement soient entièrement confidentielles. Cette garantie de discrétion absolue aide à surmonter la répugnance des Canadiens à répondre à des questions sur leur vie personnelle..."<sup>28</sup>

Nous estimons qu'il ya de bonne raisons d'appliquer ce raisonnement également à la Loi de l'impôt sur le revenu. Pour prélever auprès de nous les impôts voulus, les autorités du Revenu doivent pouvoir examiner de près notre situation personnelle. Afin de maintenir ces intrusions à un minimum tolérable, la loi nous impose de remplir une déclaration annuelle où nous prenons la responsabilité de divulguer ce qui est pertinent. Dans une large mesure, cette façon de faire réussit bien à restreindre l'ingérence des agents du fisc dans nos vies quotidiennes. Mais une raison très cruciale de ce succès est la confiance des contribuables que les données qu'ils communiquent ne peuvent généralement servir à d'autres fins que les fins fiscales. Au point que cette restriction existe dans la loi depuis les débuts de l'impôt sur le revenu.

On comprend donc aisément l'indignation provoquée chez le public par les révélations de l'accès de la GRC aux données fiscales à des fins non fiscales. On y a vu rien de moins qu'un abus de confiance à l'égard du contribuable canadien. Selon les critères adoptés par la commission McDonald, il n'y a pas de raison que les données fiscales soient sensiblement plus accessibles que les données du recensement. L'information fiscale jouit également d'une coutume bien établie en faveur du secret complet, qui a été nécessaire pour surmonter la répugnance du contribuable à communiquer les renseignements voulus.



Que nous sachions, on n'a pas établi le bien-fondé d'un pouvoir d'accès des enquêteurs aux fichiers fiscaux à des fins non fiscales. En dépit des révélations de l'accès accordé à la Gendarmerie dans le passé, rien n'indique que les avantages dévolus à la sécurité nationale ont été assez considérables pour l'emporter sur les atteintes évidentes aux libertés civiles. Toute perturbation du régime fiscal d'auto-déclaration est susceptible de déboucher sur une intrusion plus grande du gouvernement dans nos vies privées. Sur le plan pratique, les autorités du Revenu ne seront pas privées des recettes qui leur reviennent. Si des contribuables en nombre important commencent sérieusement à falsifier leurs déclarations, de plus en plus de gens pourront faire l'objet d'une enquête de la part du gouvernement. C'est pourquoi il est si hautement important que les contribuables pensent que leurs déclarations seront traitées dans le secret.

Recommandation n° 5

- Le service du renseignement de sécurité ne devrait pas avoir accès, dans ses enquêtes, aux données du recensement et de l'impôt sur le revenu relatives aux citoyens et aux résidents permanents. L'accès spécial du service à tous les autres renseignements personnels consignés dans les fichiers du gouvernement devrait exiger, à tout le moins, des motifs suffisants de soupçonner une violation grave de la loi touchant la sécurité.

Les informateurs et l'infiltration

Bien qu'ils constituent peut-être la plus répandue des méthodes de surveillance, les informateurs secrets posent une menace particulière à la vie privée et à la liberté politique. A la différence de la perquisition et du piège électronique, l'informateur non seulement espionne, mais aussi il participe. S'il est assez charismatique, il peut effectivement déformer les activités politiques des groupes chez qui il s'infiltrer. Il pourrait même provoquer certains des actes illégaux eux-mêmes qu'il a pour tâche de découvrir.

Mis à part les policiers professionnels agissant en qualité d'agents secrets, les informateurs sont souvent des personnes instables et de mauvaise réputation. A cet égard, il est intéressant de noter que la tentative d'assassinat de l'ancien président américain Gerald Ford a été faite par un informateur du FBI.<sup>29</sup> Le caractère peu sûr de nombreux informateurs a amené les services de renseignement à affecter un certain nombre d'entre eux au même endroit de manière à ce qu'ils ne se connaissent pas mutuellement. Ce qui a eu pour effet qu'une bonne partie de leur temps et de leur travail a été consacré à s'espionner les uns les autres. A certain moment, par exemple, l'infiltration du Parti communiste américain par le FBI était si poussée qu'il y avait un informateur pour 5,7 membres authentiques.<sup>30</sup>

Dans les cas où l'appât du gain est le principal stimulant, les informateurs peuvent être tentés de déformer et d'exagérer pour maintenir leur valeur. S'il ne se passe pas grand chose, le service de renseignement ne va pas continuer longtemps de payer. Cette considération pourrait également concourir à faire de l'informateur un agent provocateur.



Malgré tous ces dangers, le projet de loi C-157 est remarquablement dénué d'efforts pour réglementer les activités des informateurs. Sans aucun doute, les défenseurs du statu quo adopteront sur-le-champ le raisonnement de la Cour suprême des Etats-Unis: "Le risque d'être... trahi par un informateur... est le genre de risque que nous courons nécessairement chaque fois que nous ouvrons la bouche."<sup>31</sup> Bien sûr, il y a du vrai à cela. A la différence des pièges électroniques et des perquisitions, on peut exercer certain contrôle sur les personnes à qui faire confiance. Le risque de la trahison est une composante inévitable des relations humaines.

Au mieux, toutefois, ces arguments pourraient militer contre l'ampleur de la réglementation des informateurs par rapport à d'autres formes de surveillance. Mais ils ne sauraient justifier l'absence à peu près totale de réglementation. Nous estimons donc que l'emploi des informateurs met suffisamment en danger nos libertés fondamentales pour nécessiter l'adoption de certains mécanismes de réglementation.

Il est anormal que le projet de loi C-157 précise qu'il faut des mandats judiciaires pour certaines formes de surveillance avec intrusion, alors qu'il ne contient à peu près rien touchant l'approbation de l'emploi des informateurs. Une méthode qui à la fois comporte tant d'intrusion, est si menaçante et a besoin de tant de doigté politique devrait faire l'objet d'exigences inscrites dans la loi concernant les approbations nécessaires, à quel niveau et dans quelles circonstances. Même si la loi n'exige pas la permission d'un juge, elle devrait exiger l'approbation des titulaires des postes de haute direction. L'enjeu est simplement trop élevé pour s'en remettre aux caprices du pouvoir discrétionnaire des bureaucrates.

La loi devrait également s'efforcer de régler le comportement des informateurs et des infiltrateurs. Doit-il leur être permis et, si oui, jusqu'à quel point et dans quelles circonstances, d'intervenir dans les activités et les politiques des groupes visés? Même l'ingérence qui n'est pas illícite en soi pourrait être très préjudiciable à l'intégrité de la démarche démocratique. Les activités et les politiques de certains organismes ne représenteraient plus la volonté libre et réelle de leurs membres. Pourrait-on faire une distinction, pour ces fins, entre l'ingérence dans les activités licites et illicites de ces groupes? Si oui, quelles mesures pourrait prendre l'informateur pour décourager la conduite illicite du groupe et quelles garanties pourrait-on poser pour faire en sorte que cette ingérence n'influe pas sur l'activité légitime du groupe?

En outre, quelles mesures pourrait-on prendre pour réduire le risque que l'informateur déforme, exagère et peut-être même invente des faits pour relever sa propre valeur? Que pourrait-on faire pour dissuader l'informateur de devenir agent provocateur? Dans quelle mesure pareille conduite devrait-elle rendre l'informateur passible de poursuites pénales, d'une action au civil ou de mesures disciplinaires? Dans quelle mesure devrait-il être offert un moyen de défense au contrevenant dont l'inconduite est provoquée ou encouragée par un informateur? Quelles garanties pourrait-on mettre en place pour assurer que pareille inconduite de l'informateur voie le jour?

A certain moment, un informateur ou un infiltrateur peut obtenir l'accès à une communication confidentielle. Quelles mesures de contrôle devrait-on mettre en place pour réduire la probabilité qu'un informateur intercepte et ensuite diffuse de l'information obtenue dans un contexte si contentieux?



Une loi qui entend établir un service de sécurité et de renseignement ne saurait se permettre de négliger ces questions vitales. Le déploiement d'espions humains présente un trop grand danger à la viabilité de la démarche démocratique.

Recommandation n<sup>o</sup> 6

- La loi devrait contenir des dispositions précisant les circonstances dans lesquelles les informateurs peuvent être déployés et les fonctionnaires qui doivent approuver ce déploiement.

Recommandation n<sup>o</sup> 7

- La loi devrait également contenir des lignes directrices régissant le comportement des informateurs durant les opérations secrètes.

La question des normes moins élevées de surveillance

Des situations se présentent où les normes applicables à la surveillance n'ont pas besoin d'être aussi élevées que celles exposées ci-dessus. Le statut juridique du sujet proposé est une considération pertinente. Notre pays se doit d'accorder la plus grande protection à ses citoyens et aux étrangers en résidence permanente. Il n'est pas nécessaire qu'il s'impose envers ceux qui sont en visite provisoire les mêmes obligations qu'il possède envers ceux dont le séjour est de durée indéfinie. Il peut aussi y avoir des raisons pratiques pour établir divers seuils d'enquête. La brièveté du séjour d'un visiteur dans notre pays pourrait rendre beaucoup plus difficile la tâche d'accumuler les preuves nécessaires de conduite illicite. En outre, l'expérience indique qu'en comparaison des citoyens et des résidents, une proportion sensiblement plus élevée de visiteurs s'adonnent à des activités de renseignement étranger.<sup>32</sup>

Cela étant, nous croyons qu'il serait acceptable de permettre des modes d'action quelque peu élargis et plus préventifs dans le cas des visiteurs étrangers. A cet égard, il importe de ne pas se laisser prendre par les arguments aguichants de ceux qui prônent un faux égalitarisme.<sup>33</sup> Certains ont soutenu, par exemple, qu'il n'est pas juste de faire une telle distinction entre résidents et visiteurs. Leur solution est d'appliquer à tout le monde des normes inutilement basses.

Des normes moins élevées sont aussi acceptables pour les techniques de surveillance comportant moins d'intrusion. Lorsqu'il s'agit de méthodes comme la surveillance en personne, la filature, l'entrevue et la vérification des sources, il n'est pas besoin d'appliquer les normes strictes recommandées pour



les techniques comportant plus d'intrusion. Toutefois, leur emploi ne devrait pas non plus être si peu circonscrit que la loi le permet maintenant.

Même lorsque les enquêtes de sécurité sont menées à l'aide de ces méthodes comportant moins d'intrusion, elles doivent être régies par des normes perceptibles. Encore une fois, on pourrait appliquer des normes moins élevées aux visiteurs étrangers qu'aux citoyens et aux résidents permanents. On pourrait aussi établir une distinction entre les enquêtes préliminaires et les enquêtes plus poussées, ces dernières exigeant l'application de normes plus strictes. En outre, la loi devrait préciser le palier d'autorisation nécessaire pour les divers niveaux d'enquête. Comme toute surveillance d'Etat donne lieu à certain empiètement sur les valeurs essentielles de la vie privée et de la liberté, la décision de s'y livrer ne doit pas être laissée si complètement à l'exercice du pouvoir discrétionnaire, et possiblement arbitraire, des bureaucrates.

Recommandation n° 8

- Si des normes moins élevées peuvent s'appliquer à la surveillance des visiteurs étrangers et à l'emploi des techniques comportant moins d'intrusion, la loi devrait néanmoins préciser les normes applicables et le niveau de direction qui aurait le pouvoir d'autoriser l'emploi des techniques nécessaires dans les circonstances.

La conservation et la communication des données de surveillance

Il est difficile, dans la collecte de renseignements, de distinguer entre ce qui est important et ce qui ne l'est pas. Une fois mise en branle une enquête autorisée, le service de sécurité aura tendance à accumuler toute l'information qu'il peut. En outre, comme les enquêteurs ne peuvent toujours évaluer la pertinence de chacune des pièces recueillies, ils seront tentés de conserver tout ce qu'ils trouvent. Il est donc très probable que de vastes quantités de données personnelles sans intérêt se retrouveront dans les dossiers du service. Pourtant, comme l'a fait remarquer l'Union américaine pour les libertés civiles, cette information peut fort bien être "l'outil le plus efficace de manipulation politique mis à la disposition du gouvernement".

Il est donc en puissance très dangereux qu'un tel service de l'Etat conserve de l'information personnalisée puisée dans la vie privée des citoyens et des résidents permanents. Au-delà de la question de la manipulation politique, il y a celle de la justice élémentaire. A notre avis, la dignité humaine est diminuée dans la mesure où les données personnelles échappent au contrôle de l'individu.

Pour ces raisons, l'Association canadienne des libertés civiles constate à regret l'absence relative des efforts consentis dans le projet de loi C-157 pour restreindre la conservation de l'information acquise. Et si des restrictions sont imposées à ce qui peut licitement être communiqué, il y a le risque inévitable que ce qui entre pourrait bien sortir. Bien entendu, il tombe sous le sens que si l'on en conservait moins, le risque serait réduit. Pour toutes les raisons ci-dessus, nous recommandons que le projet de loi C-157 soit modifié de manière à comprendre des critères de conservation des données de sur-



veillance. Ces critères devraient composer un test de pertinence pour toutes les fonctions de renseignement ou de police qui paraîtraient indiquées. En outre, il devrait y avoir des délais de conservation (moins pour les fins intérieures que pour les fins étrangères) et l'obligation expresse de détruire les pièces et, dans les cas indiqués, les dossiers entiers qui ne sont pas nécessaires ou pertinents pour ces fins autorisées.

Si le projet de loi s'efforce jusqu'à un certain point de restreindre la communication subséquente des données de surveillance, il contient néanmoins une échappatoire énorme. Le directeur du service peut communiquer cette information à des personnes appartenant à la fonction publique du Canada lorsque, selon lui, cette communication est essentielle pour des raisons d'intérêt public et que celles-ci justifient nettement une éventuelle violation de la vie privée. Etant donné les montagnes de renseignements accumulés, cette disposition pourrait constituer une tentation puissante de commettre des abus. Au pire, l'article pourrait devenir un voile couvrant la diffusion de potins constituant des menaces politiques. Ces craintes empirent à voir la facilité avec laquelle les communications pourraient se faire. Dans quelle mesure, par exemple, nombre de divulgations pourraient-elles être orales? Et même s'il y avait quelque registre écrit assujéti à l'examen du comité extérieur de surveillance, il n'est pas inconcevable que l'on pourrait inventer des motifs plausibles à titre d'explication. Cela est plus facile à faire lorsque le pouvoir discrétionnaire conféré par la loi est aussi étendu qu'il l'est ici.

A notre avis, ce pouvoir discrétionnaire non circonscrit devrait donc être remplacé par des lignes directrices précises établissant les conditions dans lesquelles ces divulgations pourraient être faites. Encore une fois, la diffusion de renseignements relatifs aux questions intérieures devrait être

plus étroitement circonscrite que la communication d'informations ayant trait aux questions étrangères. Comme les ordinateurs rendent tout immédiatement accessible, il serait utile également que la loi contienne les critères minimaux précisant comment les données seraient stockées, qui pourrait y avoir accès et comment cet accès devrait être facilité. Bon nombre de ces détails ne pourraient qu'être laissés à des règlements d'application subséquents et à des lignes directrices administratives, mais la loi devrait contenir au moins le minimum nécessaire.

Recommandation n<sup>o</sup> 9

- Il devrait y avoir des critères plus précis régissant la conservation, la communication et la destruction des données de surveillance. Ces critères devraient également préciser comment les données doivent être stockées, qui doit y avoir accès et comment cet accès doit être facilité.



La question d'un service civil de sécurité

L'Association canadienne des libertés civiles se pose aussi des questions sur la sagesse de faire remplir les fonctions de sécurité du Canada par un organisme entièrement civil. Plus la surveillance de sécurité est éloignée de la discipline policière, plus augmente le risque de voir s'estomper la ligne de partage entre la subversion inadmissible et la dissension légitime. L'avantage de l'optique policière, pour ces fins, est qu'elle s'attache à recueillir des preuves de crimes relativement bien définis. Tant que la conduite illégale fait l'objet d'enquêtes policières, le risque est moins grand que l'on espionnera les dissidents légitimes. Mais lorsque la surveillance de sécurité est divorcée de l'activité policière, les enquêtes sont plus susceptibles de porter sur des questions plus vagues, plus larges et moins bien définies. C'est là ce qui pourrait mettre en danger la dissension légitime. A cet égard, l'expérience américaine est riche d'enseignement. Au milieu des années 70, quand les Américains ont fait face à l'énormité des violations des libertés civiles perpétrées par le FBI, ils ont dû, comme nous, choisir l'orientation que devait prendre la réforme. Au lieu de créer un service civil de sécurité divorcé de l'activité policière, les Américains ont pris la voie diamétralement opposée. Ils ont fusionné les enquêtes de sécurité intérieure du FBI avec sa division des enquêtes criminelles générales. Le "but explicite" de cette mesure, dans les termes du directeur du FBI de l'époque, était de traiter les affaires de sécurité intérieure autant que possible "comme toutes les autres affaires criminelles".<sup>34</sup> En un mot, le champ plus étroit des enquêtes criminelles était moins susceptible de s'ingérer dans la dissension licite.

Cela ne constitue pas nécessairement une raison de laisser les fonctions de sécurité au sein de la GRC. Il semble même que la création d'un orga-

nisme distinct soit déjà un fait accompli. Nous recommanderions alors que le nouvel organisme se voie confier un mandat policier central pour les infractions en matière de sécurité. Si l'on procédait ainsi, le Canada disposerait de deux services de police fédéraux, l'un traitant les questions de sécurité, espionnage, sabotage et terrorisme, l'autre s'occupant des enquêtes criminelles générales portant notamment sur la douane, l'accise et les drogues. Une autre solution pourrait être de laisser le travail de sécurité intérieure à la GRC, mais à l'instar du FBI, de l'intégrer plus pleinement à la direction des enquêtes criminelles. Si l'on faisait cela, le nouveau service fonctionnerait uniquement dans le secteur étroitement défini de la contre-ingérence visant les menaces étrangères, où l'optique policière pourrait être quelque peu modifiée. Bien entendu, nous n'écartons pas la possibilité d'autres combinaisons acceptables de structures. Ce que nous préconisons, pour l'essentiel, c'est que la surveillance de sécurité soit rattachée le plus étroitement possible à la discipline policière.

Recommandation n<sup>o</sup> 10

- Les fonctions de sécurité du Canada ne devraient pas être remplies par un organisme entièrement civil. Les activités de ce service devraient être rattachées plus étroitement à la discipline policière.



La question de la violation admissible de la loi

Le projet de loi C-157 autorisera les agents de sécurité à violer la loi en accomplissant "tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable" dans l'exercice de leurs fonctions. Le gouvernement nous assure que cette partie du projet de loi vise essentiellement des contraventions comme l'excès de vitesse en voiture et les fausses inscriptions dans les hôtels. Mais malheureusement, le projet de loi ne restreint ainsi nulle part la portée des violations admissibles de la loi. Il est peu probable que bien des gens monteraient aux barricades pour protester contre la violation par le service de sécurité de ces lois réglementaires mineures. Mais il y aurait grande désolation si le service s'estimait libre de violer des lois plus importantes comportant des éléments de turpitude.

En réponse à ces critiques, le solliciteur général a soutenu que le critère de ce qui est "justifiable" ne sera pas laissé à la discrétion du service de sécurité; il sera assujéti à l'examen des tribunaux. Malheureusement, le solliciteur général ne nous dit pas au juste comment les tribunaux sont censés prendre connaissance de l'inconduite du service de sécurité. Ces violations de la loi devront être portées à la connaissance du procureur général fédéral, mais il n'y aura pas d'obligation concomitante soit d'intenter des poursuites, si l'affaire relève de la compétence fédérale, ou de transmettre l'information au procureur général provincial compétent. Le projet de loi ne contient même pas de restrictions au pouvoir discrétionnaire fédéral de ne prendre aucune mesure à l'égard de cette information. En outre, un autre article du projet de loi rendrait coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de cinq ans quiconque communiquerait des informations qui permettraient de découvrir l'identité d'un agent secret de sécurité. Avec de telles restrictions, comment l'in-

conduite pourrait-elle être efficacement signalée?

Dans la mesure où existe le besoin démontré d'exempter le service de sécurité de respecter certaines restrictions de la loi, les questions visées devraient être assujetties à des dispositions précises inscrites dans la loi. Certaines lois prévoient déjà, par exemple, que les policiers conduisant une voiture peuvent dépasser la limite de vitesse dans certaines circonstances précises. Il n'y a pas de raison de ne pas faire exception de même façon en faveur du service du renseignement de sécurité. Nous ne sommes pas convaincus par l'aversion du solliciteur général pour le lourd travail auquel cela pourrait donner lieu. A notre avis, il serait infiniment préférable d'imposer ce fardeau au calendrier parlementaire que d'infliger à l'empire du droit le tort qui résulterait si inévitablement de l'immunité non circonscrite que confère à l'heure actuelle le projet de loi C-157.

Il ne faut pas oublier non plus que même sans ces dispositions d'immunité, la loi canadienne permet déjà une grande souplesse. L'article 27 du Code criminel, par exemple, autorise toute personne à utiliser autant de force que raisonnablement nécessaire pour prévenir la perpétration d'un crime qui menace instamment de causer un préjudice grave aux personnes ou aux biens. Notre droit conserve aussi la défense de droit commun de la nécessité en vertu de laquelle même des actes illégaux pour le reste peuvent être commis pour prévenir certains actes illégaux plus graves quand ces derniers sont imminents.<sup>35</sup> Il est clair que la suppression de l'immunité étendue que propose d'accorder le gouvernement ne paralyserait vraiment pas nos opérations de sécurité.

S'il est possible de soutenir que les infractions commises par un agent de sécurité ne doivent pas toutes faire l'objet de poursuites de la part des



autorités fédérales ni être communiquées aux autorités provinciales, nous devons nous opposer avec vigueur au pouvoir discrétionnaire sans entraves que le projet de loi C-157 conférerait aux autorités fédérales. S'il doit y avoir un tel pouvoir discrétionnaire, il devrait faire l'objet de lignes directrices assez précises au lieu d'être laissé aux préférences arbitraires. Et il devrait être assujéti à une surveillance extérieure, sous une forme ou sous une autre. Par conséquent, le projet de loi devrait être modifié de manière à comporter un ensemble de lignes directrices régissant le traitement par le gouvernement des méfaits commis au sein du service de sécurité. Il y aurait lieu d'adopter un autre amendement prévoyant que, dans la mesure où le gouvernement décide de ne pas agir en la matière, le comité extérieur de surveillance doit être mis au courant immédiatement. Le comité devrait être tenu de faire enquête et, dans les meilleurs délais, de communiquer son avis au gouvernement. S'il y a divergence de vues entre les deux, le comité de surveillance devrait être tenu de faire rapport sans retard au Parlement de l'existence, sinon des détails, de ce désaccord. Le rapport pourrait même devoir nommer le gouvernement provincial possédant la compétence requise pour agir mais qui se voit refuser communication des preuves nécessaires. Il est évident qu'une telle procédure créerait des difficultés politiques à un gouvernement fédéral qui déciderait, dans des circonstances douteuses, de ne rien faire à l'égard de méfaits qui auraient été commis en matière de sécurité.

L'Association canadienne des libertés civiles s'oppose fermement à l'interdiction quasi obsolue de communiquer aucune information susceptible de révéler l'identité d'un agent secret de sécurité. Cela veut-il dire que les victimes d'actes illicites commis par le service ne peuvent les déclarer? Ne peuvent-ils même pas en parler à la police, au procureur de la Couronne ou à leur député? Les citoyens lésés doivent-ils faire face à cinq ans de prison pour faire ce que les citoyens consciencieux sont censés faire, c'est-à-dire déclarer

pleinement les indications d'actes illégaux soupçonnés?

Une telle interdiction apparemment si absolue est invraisemblable. Par delà les considérations que nous venons d'exposer, la question a aussi une incidence sur la liberté de parole. A notre avis, il serait mieux d'attendre que le Parlement aborde la Loi sur les secrets officiels. Nous voulons bien reconnaître qu'il peut y avoir quelques domaines particulièrement contentieux où la communication de renseignements pourrait être si dangereuse pour l'intérêt public qu'une interdiction inscrite dans la loi serait justifiée. On concède généralement, toutefois, que les interdictions de la Loi sur les secrets officiels sont dangereusement étendues. Puisque la modification de cette loi est promise depuis quelque temps, il nous semble qu'il y aurait lieu de différer les interdictions envisagées portant sur la communication de renseignements jusqu'à ce qu'elles puissent être étudiées dans ce contexte. Sans aucun doute, il doit s'agir de restreindre autant que possible les interdictions de discuter publiquement de questions publiques. L'accumulation pièce à pièce d'interdictions trop larges est peu susceptible de concourir à la réalisation de cet objectif.

On ne saurait traiter les agissements illicites de demain sans songer aux affaires non réglées d'hier. Nous voulons parler du refus opposé par le gouvernement canadien d'appliquer les normes ordinaires du pouvoir discrétionnaire d'intenter des poursuites à toutes les indications de méfaits commis par la GRC. Etant donné la position douteuse adoptée par le gouvernement,<sup>36</sup> comment le public canadien peut-il avoir confiance que les méfaits du passé seront traités de façon plus convenable que les méfaits du passé? Pour cette raison, nous prions le comité de recommander l'examen des immunités globales accordées par le gouvernement à l'égard des agissements illicites passés de la GRC.



Recommandation n° 11

- Dans la mesure où existe le besoin démontré d'exempter le service de sécurité de respecter certaines restrictions de la loi, les questions visées devraient faire l'objet d'exceptions précises inscrites dans la loi et non pas d'une immunité générale.

Recommandation n° 12

- A l'égard des agissements illicites du service de sécurité, il y aurait lieu d'inscrire dans la loi des lignes directrices précisant les circonstances dans lesquelles le gouvernement, pour des motifs de sécurité, peut exercer le pouvoir discrétionnaire:
  - a) de ne pas intenter de poursuites si l'affaire relève de sa compétence; et
  - b) de ne pas communiquer l'information si l'affaire relève de la compétence d'une province.

Recommandation n° 13

- Le comité extérieur de surveillance devrait immédiatement faire enquête sur toute décision du gouvernement de ne pas agir à l'égard des indications d'actes illicites commis en matière de sécurité et, dans la mesure où il n'est pas d'accord avec la décision prise, il devrait faire rapport au Parlement de l'existence, sinon des détails, de ce désaccord.

Recommandation n° 14

- Les interdictions proposées de communiquer des informations devraient être différées jusqu'à ce que le Parlement se penche sur les amendements qui doivent être apportés à la Loi sur les secrets officiels.

Recommandation n° 15

- On devrait procéder à l'examen de la décision prise par le gouvernement de ne pas intenter de poursuites pour les agissements illicites de la GRC dans le passé.



La question de la contre-ingérence admissible

Chose remarquable, le projet de loi C-157 a peu à dire sur l'un des problèmes les plus contentieux soulevés par les agissements illicites de la GRC. Nous voulons parler des nombreuses révélations de "sales tours". Même si l'on ne saurait reprocher à certaines de ces activités d'être illicites, il se pose de graves questions quant à leur acceptabilité.

On se rappellera, par exemple, que c'est un agent de la GRC qui a émis le communiqué censément du FLQ dénonçant Pierre Vallières.<sup>37</sup> Auparavant, M. Vallières avait renoncé publiquement au terrorisme et exhorté ses partisans à se joindre au Parti québécois, démocratique et plus modéré. L'agent de la GRC a eu l'idée du faux communiqué parce qu'il craignait qu'un influx de terroristes en puissance et de marxistes ne sape le caractère démocratique du parti séparatiste québécois. Comme il croyait que la conversion de Vallières n'était pas sincère, il n'éprouvait pas le moindre scrupule à l'égard du tort que le communiqué lui causerait.

Mais dans quelle mesure convient-il qu'un organisme d'Etat s'ingère ainsi dans les démarches politiques démocratiques? L'acte posé par la GRC aurait pu décourager effectivement l'appui accordé au Parti québécois démocratique. S'il a pu y avoir un élément de finesse politique dans le jugement de l'agent, il aurait néanmoins pu se tromper sur la sincérité de la renonciation de Vallières au terrorisme. Chez ceux du mouvement extrémiste qui considéraient par ailleurs Vallières comme un chef, le communiqué aurait pu exercer une influence néfaste. De toute façon, est-ce le rôle d'un service de sécurité d'Etat de priver de membres et de partisans, si peu fondées soient leurs vues, une organisation démocratique comme le Parti québécois?

Sans aucun doute, ces "sales tours" ont trouvé leur appui dans le mandat donné en 1975 par le cabinet fédéral au service de sécurité de la GRC de maintenir la sécurité intérieure "en décourageant, prévenant et contrant les individus et les groupes" lorsque leurs activités entraient dans les critères précisés. Ce mandat a été explicité dans des documents subséquents. Une note de service, par exemple, parlait de "désorganisation, coercition et compromis". Au vu des faits de l'histoire et des documents à l'appui, comment le projet de loi C-157 peut-il en dire si peu sur une question si vitale?

Il faut s'attaquer plus de front à ces problèmes. Jusqu'à quel point convient-il qu'un service de sécurité foment la dissension chez les groupes visés? S'il ne sont pas illicites par ailleurs, peut-il composer et diffuser de faux documents paraissant émaner d'autres personnes? Dans quelle mesure peut-il avoir recours à des mensonges intentionnels pour induire en erreur et semer la confusion? Bref, quelles possibilités d'action s'offrent au service de sécurité outre sa simple fonction de recueillir des informations et d'en faire rapport?

Il ne suffit pas que le projet de loi omette simplement décourager, prévenir et contrer des fonctions et obligations du service de sécurité. Il faut traiter explicitement ces questions. Autrement, on pourra soutenir que le service a le droit de faire tout ce qu'il ne lui est pas interdit de faire. Le projet de loi devrait être modifié de manière à traiter ces questions. Il devrait contenir soit des interdictions expresses, soit des lignes directrices détaillées précisant les limites admissibles de ce que peut faire le service de sécurité pour combattre les menaces envers la sécurité qui se présentent. Dans la mesure où la contre-ingérence est approuvée, il doit y avoir une latitude beaucoup moins grande contre les menaces intérieures que contre les étrangères.



Ici encore, les poursuites seront le plus souvent la solution indiquée dans le secteur intérieur. L'histoire des dernières années a rendu inacceptable que la loi garde encore le silence dans ce domaine.

Recommandation n<sup>o</sup> 16

- Il devrait y avoir soit des interdictions expresses, soit des lignes directrices détaillées exposant les limites admissibles de ce que peut faire le service de sécurité pour combattre les menaces envers la sécurité qui se présentent à lui.

Garanties et contrôles

L'Association canadienne des libertés civiles se félicite de ce que le projet de loi C-157 exigera des mandats judiciaires pour les techniques de surveillance comportant le plus d'intrusion. Cette garantie est nécessaire, mais elle n'est pas suffisante. Le projet de loi autorise le juge à décerner un mandat simplement s'il est convaincu que cela "est nécessaire pour permettre au Service d'exécuter les fonctions que lui confère la présente loi..." On l'a noté plus haut, l'emploi de la surveillance avec intrusion devrait s'accompagner de l'obligation permanente d'évaluer les avantages pour la sécurité en regard des coûts imposés aux libertés civiles. A cet égard, la commission McDonald a posé un certain nombre d'autres critères que le juge décernant le mandat devrait prendre en compte, notamment si d'autres méthodes d'enquête ont été essayées et ont échoué, si l'urgence de l'affaire est telle qu'il ne serait guère pratique de recourir à d'autres méthodes, la valeur des renseignements obtenus grâce aux mandats décernés antérieurement à l'égard du même objet d'enquête, etc.<sup>38</sup> L'ajout de ces considérations visait à faire en sorte que les mandats ne soient décernés, autant que possible, que dans les situations où ils sont vraiment nécessaires. On ne saurait justifier aucunement d'omettre ces conditions du projet de loi C-157. Elles représentent le minimum nécessaire.

La commission McDonald a recommandé de fixer une durée de validité aux mandats judiciaires.<sup>39</sup> Le projet de loi C-157 pourrait à la rigueur autoriser des mandats de durée illimitée. Cela ne saurait se justifier non plus. La durée de validité assure que les empiètements avec intrusion seront assujettis au moins périodiquement à un autre examen indépendant. Et le délai de validité adopté, quel qu'il soit, devrait distinguer entre les menaces intérieures et les menaces étrangères envers la sécurité nationale. La durée de validité



des mandats, dans le premier cas, devrait être considérablement plus courte que dans le second.

L'Association canadienne des libertés civiles voit d'un bon oeil également l'idée d'un comité extérieur de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Mais malheureusement, l'optique adoptée ici est défectueuse. Les membres du comité de surveillance devront être des membres du Conseil privé. A ce titre, ils sont susceptibles d'avoir la mentalité des gens du milieu. En outre, la durée de leur mandat n'est que de cinq ans. Parce que c'est le gouvernement qui doit décider si le mandat des membres sera renouvelé, ces derniers peuvent être tentés de chercher à plaire au gouvernement. Du moins, ils pourront être perçus sous ce jour. Ce n'est vraiment pas là établir le cadre de l'examen indépendant qui gagnera la confiance du public. Et comme si cela ne suffisait pas, le projet de loi prévoit expressément que le comité de surveillance peut se voir refuser l'accès à une source clé d'information sur l'inconduite possible du gouvernement, les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine, c'est-à-dire les documents du cabinet.

Ces défauts devraient être corrigés. La composition du comité ne devrait pas être confinée aux membres du Conseil privé. La durée du mandat devrait être sensiblement prolongée et le mandat ne devrait pas être renouvelable. Il devrait comporter aussi une rémunération suffisante pour permettre aux membres de vivre à l'aise après l'expiration de leur mandat. De cette façon, ils seront moins portés à chercher à plaire au gouvernement. De plus, le comité devrait avoir accès à tout ce qui est pertinent qui se trouve entre les mains du service de sécurité ou du gouvernement, y compris les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine. L'accès total est la condition nécessaire de la confiance du public.

Nous nous préoccupons aussi du danger que même avec ces modifications, le comité de surveillance en vienne de plus en plus à faire corps avec le service de sécurité. Il en a souvent été ainsi dans les relations entre les organismes de surveillance et les secteurs qu'ils étaient chargés de surveiller. Ici, le danger doit être encore plus grand en raison du secret qui présidera aux relations. A cet égard, la commission McDonald a formulé une recommandation très pertinente: qu'un petit comité parlementaire composé en partie de députés de l'opposition joue un rôle supplémentaire de surveillance. La mise en place d'un tel élément pourrait contribuer à réduire les dangers de relations excessivement sympathiques. Nous estimons que le projet de loi devrait être modifié de manière à faire droit à cette recommandation.

Même si le comité de surveillance reconnaissait des irrégularités dans les opérations de sécurité, quelles mesures pourrait-on prendre? Aux termes du projet de loi, le ministre ne pourra passer outre aux décisions du directeur du service sur aucune question touchant la surveillance d'une personne ou d'un groupe de personnes. Comment alors pourra-t-il exercer la surveillance et le contrôle nécessaires? Son pouvoir de donner des instructions générales serait vraisemblablement trop faible; son pouvoir de démettre le directeur de ses fonctions pourrait fort bien se révéler trop fort. Pour être dûment responsable, le ministre doit être en mesure d'intervenir et de dire simplement "non" aux procédés douteux portés à sa connaissance. Il convient de faire remarquer que la commission McDonald a réclamé l'exercice de ce pouvoir ministériel sur les opérations de sécurité, notant combien plus de discernement politique il faut appliquer aux opérations de sécurité qu'au travail ordinaire de police. Pour ces raisons, nous estimons que le ministre devrait se voir accorder ce contrôle supplémentaire.



Recommandation n° 17

- Les tribunaux décernant les mandats de surveillance avec intrusion devraient être guidés au moins par les critères additionnels recommandés par la commission McDonald.

Recommandation n° 18

- La durée de validité de ces mandats devrait être fixée dans la loi et être considérablement plus courte dans le cas des menaces intérieures que dans le cas des menaces étrangères.

Recommandation n° 19

- En ce qui concerne le comité extérieur de surveillance, il y aurait lieu d'apporter les modifications suivantes:
  - a) les membres ne devraient pas être uniquement des membres du Conseil privé;
  - b) le mandat devrait être d'une durée sensiblement prolongée et ne pas être renouvelable;
  - c) il devrait y avoir une rémunération suffisante pour permettre aux membres de vivre à l'aise après l'expiration de leur mandat;
  - d) le comité devrait avoir accès à toute donnée pertinente qui se trouve entre les mains du service de sécurité et du gouvernement, y compris les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine.

Recommandation n° 20

- Un petit comité parlementaire composé en partie de députés de l'opposition devrait jouer un rôle supplémentaire de surveillance.

Recommandation n° 21

- Il devrait être accordé au ministre un contrôle plus grand des décisions opérationnelles.



Résumé des recommandations

L'Association canadienne des libertés civiles prie respectueusement le Comité spécial du Sénat sur le Service canadien du renseignement de sécurité d'adopter les recommandations suivantes visant à modifier le régime proposé de sécurité.

Recommandation n° 1

- En ce qui a trait au piégeage de sécurité des citoyens canadiens et des résidents permanents, la loi devrait exiger, à tout le moins, des motifs suffisants de soupçonner une violation grave de la loi touchant la sécurité, notamment le sabotage, l'espionnage ou la violence grave nuisant au bon fonctionnement du gouvernement.

Recommandation n° 2

- Au moins en ce qui a trait aux menaces purement intérieures envers la sécurité, le piégeage devrait être placé entièrement sous le régime du Code criminel et assujetti à toutes les garanties qui y sont prévues.

Recommandation n° 3

- Mises à part peut-être les violations graves de la loi touchant la sécurité qui sont dirigées par une puissance étrangère, les citoyens et les résidents permanents devraient échapper à l'entrée subreptice sans rapport avec le piégeage électronique. Et même dans le cas des opérations dirigées de l'étranger, le service de sécurité devrait être tenu, au moins présomptivement, de retourner tout ce qu'il aura enlevé.

Recommandation n° 4

- Mises à part peut-être les situations où existent des motifs suffisants de soupçonner une violation grave de la loi touchant la sécurité qui est dirigée par une puissance étrangère, la loi de-

vrait continuer de refuser au service de sécurité le pouvoir d'ouvrir le courrier contre les citoyens et les résidents permanents. Dans la mesure où l'ouverture du courrier serait permise, elle devrait se confiner, dans la mesure du possible, à des lettres particulières et identifiables.

Recommandation n° 5

- Le service du renseignement de sécurité ne devrait pas avoir accès, dans ses enquêtes, aux données du recensement et de l'impôt sur le revenu relatives aux citoyens et aux résidents permanents. L'accès spécial du service à tous les autres renseignements personnels consignés dans les fichiers du gouvernement devrait exiger, à tout le moins, des motifs suffisants de soupçonner une violation grave de la loi touchant la sécurité.

Recommandation n° 6

- La loi devrait contenir des dispositions précisant les circonstances dans lesquelles les informateurs peuvent être déployés et les fonctionnaires qui doivent approuver ce déploiement.

Recommandation n° 7

- La loi devrait également contenir des lignes directrices régissant le comportement des informateurs durant les opérations secrètes.

Recommandation n° 8

- Si des normes moins élevées peuvent s'appliquer à la surveillance des visiteurs étrangers et à l'emploi des techniques comportant moins d'intrusion, la loi devrait néanmoins préciser les normes applicables et le niveau de direction qui aurait le pouvoir d'autoriser l'emploi des techniques nécessaires dans les circonstances.

Recommandation n° 9

- Il devrait y avoir des critères plus précis régissant la conservation, la communication et la destruction des données de surveillance. Ces critères devraient également préciser comment les données doivent être stockées, qui doit y avoir accès et comment cet accès doit être facilité.



Recommandation n° 10

- Les fonctions de sécurité du Canada ne devraient pas être remplies par un organisme entièrement civil. Les activités de ce service devraient être rattachées plus étroitement à la discipline policière.

Recommandation n° 11

- Dans la mesure où existe le besoin démontré d'exempter le service de sécurité de respecter certaines restrictions de la loi, les questions visées devraient faire l'objet d'exceptions précises inscrites dans la loi et non pas d'une immunité générale.

Recommandation n° 12

- A l'égard des agissements illicites du service de sécurité, il y aurait lieu d'inscrire dans la loi des lignes directrices précisant les circonstances dans lesquelles le gouvernement, pour des motifs de sécurité, peut exercer le pouvoir discrétionnaire:
  - a) de ne pas tenter de poursuites si l'affaire relève de sa compétence; et
  - b) de ne pas communiquer l'information si l'affaire relève de la compétence d'une province.

Recommandation n° 13

- Le comité extérieur de surveillance devrait immédiatement faire enquête sur toute décision du gouvernement de ne pas agir à l'égard des indications d'actes illicites commis en matière de sécurité et, dans la mesure où il n'est pas d'accord avec la décision prise, il devrait faire rapport au Parlement de l'existence, sinon des détails, de ce désaccord.

Recommandation n° 14

- Les interdictions proposées de communiquer des informations devraient être différées jusqu'à ce que le Parlement se penche sur les amendements qui doivent être apportés à la Loi sur les secrets officiels.

Recommandation n° 15

- On devrait procéder à l'examen de la décision prise par le gouvernement de ne pas intenter de poursuites pour les agissements illicites de la GRC dans le passé.

Recommandation n° 16

- Il devrait y avoir soit des interdictions expresses, soit des lignes directrices détaillées exposant les limites admissibles de ce que peut faire le service de sécurité pour combattre les menaces envers la sécurité qui se présentent à lui.

Recommandation n° 17

- Les tribunaux décernant les mandats de surveillance avec intrusion devraient être guidés au moins par les critères additionnels recommandés par la commission McDonald.

Recommandation n° 18

- La durée de validité de ces mandats devrait être fixée dans la loi et être considérablement plus courte dans le cas des menaces intérieures que dans le cas des menaces étrangères.

Recommandation n° 19

- En ce qui concerne le comité extérieur de surveillance, il y aurait lieu d'apporter les modifications suivantes:
  - a) les membres ne devraient pas être uniquement des membres du Conseil privé;
  - b) le mandat devrait être d'une durée sensiblement prolongée et ne pas être renouvelable;
  - c) il devrait y avoir une rémunération suffisante pour permettre aux membres de vivre à l'aise après l'expiration de leur mandat;
  - d) le comité devrait avoir accès à toute donnée pertinente qui se trouve entre les mains du service de sécurité et du gouvernement, y compris les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine.



Recommandation n° 20

- Un petit comité parlementaire composé en partie de députés de l'opposition devrait jouer un rôle supplémentaire de surveillance.

Recommandation n° 21

- Il devrait être accordé au ministre un contrôle plus grand des décisions opérationnelles.

RENVOIS

1. Congrès des Etats-Unis, Rapport final du Comité spécial du Sénat chargé d'étudier les opérations gouvernementales touchant les activités de renseignement, rapport n° 94-755, 94<sup>e</sup> congrès, 2<sup>e</sup> session, 1976, volume II, p. 19.
2. Ibid.
3. Ibid., p. 359.
4. Ibid., p. 19.
5. Richard, Eric, "Unleashing the Intelligence Community" (Libre cours aux milieux du renseignement), 69 American Bar Association Journal 907, p. 908.
6. Dans l'affaire United States v. United States District Court 407 U.S. 297 (1972), la Cour suprême des Etats-Unis a posé en principe que le pouvoir exécutif ne peut autoriser la surveillance électronique contre les menaces intérieures envers la sécurité sans obtenir au préalable l'approbation des tribunaux. Bien que la Cour ait donné à entendre que le Congrès américain pourrait établir pour les fins de la sécurité intérieure un pouvoir de piégeage plus large que celui qui existe pour les fins du droit criminel, aucune loi de cet ordre n'a jamais été adoptée ni proposée. Depuis cette affaire, tout le piégeage électronique contre les menaces intérieures envers la sécurité a été mené sous le régime de la Omnibus Crime Control and Safe Streets Act, Title 3, 18 U.S.C. # 2516 (Loi d'ensemble pour le contrôle de la criminalité et la sécurité dans la rue).
7. Foreign Intelligence Surveillance Act, Title 50, 30 U.S.C. # 1801 (Loi sur la surveillance en matière de renseignement étranger).
8. Nous ne nous opposerions pas non plus à l'emploi d'aucune des méthodes de surveillance nommées, sous réserve des garanties indiquées, pour sauver des vies humaines dans les cas de péril imminent.



9. Schwartz, Herman, "Reflections on Six Years of Legitimated Electronic Surveillance", Privacy in a Free Society (Réflexions sur six années de surveillance électronique licite), Boston, Mass.: Roscoe-Pound-American Trial Lawyers Foundation, 1974, pages 47 et 48.
10. Schwartz, Herman, "A Report on the Costs and Benefits of Electronic Surveillance" (Rapport sur les coûts et avantages de la surveillance électronique), ACLU Report, mars 1973.
11. Etats-Unis, Report of the National Commission For The Review Of Federal And State Laws Relating To Wiretapping And Electronic Surveillance (Rapport de la commission nationale d'examen des lois fédérales et d'Etat relatives aux tables d'écoute et à la surveillance électronique), Washington, 1976, p. 4.
12. Schwartz, Herman, Taps, Bugs, and Fooling the People (publié par The Field Foundation, 100 East 85th Street, New York, N.Y., juin 1977), p. 38
13. Parlement du Canada, Rapport du solliciteur général, rapport annuel aux termes de l'article 178.22 du Code criminel, 1978.
14. Parlement du Canada, Rapport du solliciteur général, rapport annuel aux termes de l'article 16(5) de la Loi sur les secrets officiels, 1978.
15. Congrès des Etats-Unis, Comité spécial du Sénat sur le renseignement, Electronic Surveillance Within the United States For Foreign Intelligence Purposes (La surveillance électronique en territoire américain aux fins du renseignement étranger), Audiences du sous-comité du renseignement et des droits des Américains, 94<sup>e</sup> congrès, 2<sup>e</sup> session, p. 113.
16. Supra n<sup>o</sup> 12, p. 39.
17. Elliff, John T., The Reform of FBI Intelligence Operations (La réforme des opérations de renseignement du FBI), Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979, p. 41.

18. Supra n<sup>o</sup> 12, p. 40.
19. Ibid., p. 39.
20. Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 178.1.
21. Ibid. Le Code criminel, bien entendu, envisage le piégeage aux fins du travail de police plutôt qu'à celles de la collecte de renseignements. Voir aussi Elliff, supra n<sup>o</sup> 17, p. 159.
22. Foreign Agents Registration Act (Loi sur l'inscription des agents étrangers), Title 22, 11 U.S.C. # 611.
23. Supra n<sup>o</sup> 6.
24. Supra n<sup>o</sup> 7.
25. Supra n<sup>o</sup> 6, # 2516 et 2518.
26. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, La liberté et la sécurité devant la loi, Deuxième rapport, volume 1 (Ottawa: Imprimeur de la reine, 1981), p. 604.
27. L'alinéa 8(2)e) de la Loi sur la protection des renseignements personnels autorise la communication d'informations, sans mandat, aux organismes d'enquête. Dans une lettre adressée au gouvernement en date du 20 mai 1982, l'ACLC a formulé la plainte suivante à l'égard de cet alinéa: "Il est rare que la loi autorise les organismes d'enquête à violer l'intimité du chez-soi sans un mandat judiciaire. Pourtant, le projet de loi C-43 autorise ces organismes à violer l'intimité de l'information sans aucun semblant d'une telle garantie. Vous reconnaîtrez donc qu'il pourrait en résulter un furetage massif. Il est significatif que le rapport de la commission McDonald ait également critiqué les possibilités d'abus que cet alinéa créerait."



28. *Supra* n° 26, p. 617.
29. First Principles (Principes fondamentaux), publié par Project on National Security and Civil Liberties (Etudes sur la sécurité nationale et les libertés civiles), mars 1977, vol. 2, numéro 7, p. 4.
30. *Ibid.*, p. 3.
31. Hoffa v. U.S. 385 U.S. (1966), p. 302.
32. Ira S. Shapiro, "The Foreign Intelligence Surveillance Act: Legislative Balancing of National Security and the Fourth Amendment" (La loi sur la surveillance en matière de renseignement étranger: mise en équilibre législatif de la sécurité nationale et du quatrième amendement), 15:1 Harvard Journal on Legislation 119, p. 173.
33. Il est à regretter que même la commission McDonald ait rejeté cette distinction entre résidents et visiteurs. *Supra* n° 26, pages 609 et 610.
34. *Supra* n° 17, p. 190.
35. Voir Criminal Law par Mewett & Manning, Toronto, Butterworths, 1978, p. 305:  
"Il est donné à entendre que, sur la foi d'autorités très peu nombreuses, la défense de la nécessité existe aujourd'hui au Canada et que les limitations sont les suivantes. Lorsqu'un accusé estime, pour des motifs suffisants et probables, qu'un préjudice grave lui sera causé à lui-même ou à une autre personne, il est en droit de commettre un acte criminel pour éviter ce préjudice si l'urgence est telle qu'aucune autre ligne de conduite n'est possible en raison pour prévenir ce préjudice; mais cette défense n'est pas valable dans les cas où l'infraction commise donne lieu à un préjudice plus grave que celui qu'on cherchait à prévenir."
36. On trouvera une réponse point par point à la défense donnée par le gouvernement de sa politique de ne pas intenter de poursuites dans Borovoy, A. Alan,

"Ottawa Shirks Its Duty To Prosecute RCMP Wrongdoers" (Ottawa se dérobe à son obligation d'intenter des poursuites contre les délinquants de la GRC), Toronto Star, le 12 février 1983.

37. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, Procès-verbaux, vol. 65, pages 10593-10643.
  38. Supra n<sup>o</sup> 26, p. 626.
  39. Supra n<sup>o</sup> 26, p. 626.
-













*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

## WITNESSES—TÉMOINS

Professor Peter H. Russell, Department of Political Science,  
University of Toronto.

Professeur Peter H. Russell, Département des sciences poli-  
tiques, Université de Toronto.

*From the Canadian Civil Liberties Association:*

Mr. A. Alan Borovoy, General Counsel; and  
Professor Kenneth Swan, Chairman, National Board of  
Directors;

Professor Martin L. Friedland, Faculty of Law, University  
of Toronto.

*De l'Association canadienne des libertés civiles:*

M. A. Alan Borovoy, avocat en chef; et  
Professeur Kenneth Swan, président, Conseil national des  
directeurs;

Professeur Martin L. Friedland, Faculté de droit, Université  
de Toronto.



241  
702  
83823



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special  
Committee of the Senate on the*

*Délibérations du comité  
sénatorial spécial du*

# Canadian Security Intelligence Service

# Service canadien du renseignement de sécurité

*Chairman:*  
The Honourable P. M. PITFIELD

*Président:*  
L'honorable P. M. PITFIELD

Tuesday, September 13, 1983

Le mardi 13 septembre 1983

Issue No. 7

Fascicule n° 7

**Seventh Proceedings on**  
The subject-matter of Bill C-157,  
intituled: "Canadian Security  
Intelligence Service Act"

**Septième fascicule concernant**  
La teneur du Projet de loi C-157,  
intitulé: «Loi sur le Service canadien  
du renseignement de sécurité»

WITNESSES:  
(See back cover)

TÉMOINS:  
(Voir à l'endos)



SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE  
ON THE CANADIAN SECURITY  
INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
McIlraith	

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL  
DU SERVICE CANADIEN DU  
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

*Président:* L'honorable P. M. Pitfield

*Vice-président:* L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
McIlraith	

(Quorum 5)

*Greffiers du comité*

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

*Clerks of the Committee*



**ORDER OF REFERENCE**

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact An Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for persons, papers and reports, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Opposition in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(b) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

**ORDRE DE RENVOI**

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du Projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le Comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.:

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)b) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.”

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 13, 1983  
(14)

[Text]

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 9:58 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz and Pitfield. (7)

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen Research Officers.

*Witnesses:*

Mr. Philip B. Berger, M.D.

*From the Canadian Association of Chiefs of Police:*

Mr. Thomas G. Flanagan, S.C., Chairman, Law Amendments Committee, and Deputy Chief, Ottawa Police Force;

Mr. John W. Ackroyd, Chief of Police, Metropolitan Toronto;

Mr. Guy Lafrance, Lawyer, Director, *Communauté urbaine de Montréal*.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intitled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

The witnesses made statements and answered questions.

At 10:50 a.m., the proceedings were interrupted for thirteen minutes after which the meeting was resumed.

At 12:02 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## AFTERNOON SITTING

TUESDAY, SEPTEMBER 13, 1983  
(15)

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 2:21 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Lapointe, Nurgitz, and Pitfield. (7)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Hastings.

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

*Witness:*

The Honourable Warren Allmand, P.C., M.P., Former Solicitor General of Canada.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 13 SEPTEMBRE 1983  
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 9 h 58 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Flynn, Godfrey, Kelly, Lapointe, Nurgitz et Pitfield (7).

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Donald Macdonald et Phillip Rosen, chargés de recherches.

*Témoins:*

Le docteur Philip B. Berger

*De l'Association canadienne des chefs de police:*

M. Thomas G. Flanagan, président du Comité d'amendement des lois et Chef adjoint, Police d'Ottawa;

M. John W. Ackroyd, Chef de police du Toronto métropolitain;

M. Guy Lafrance, avocat, *directeur*, Communauté urbaine de Montréal.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité poursuit l'étude de la teneur du projet de loi C-157, intitulé «Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité».

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

À 10 h 50, les délibérations sont suspendues pendant treize minutes, après quoi la séance se poursuit.

À 12 h 02, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

LE MARDI 13 SEPTEMBRE 1983  
(15)

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien de renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 14 h 21 sur la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (*président*).

*Membres du Comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Lapointe, Nurgitz et Pitfield. (7)

*Présent mais ne faisant pas partie du Comité:* L'honorable sénateur Hastings.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chargés de recherches.

*Témoin:*

L'honorable Warren Allmand, c.p., député, ancien solliciteur général du Canada.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act."

The witness made a statement and answered questions.

At 4:04 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le Comité poursuit l'étude de la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 16 h 04, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*ATTESTÉ:*

*Le greffier du Comité*

Erika Bruce

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, September 13, 1983

[Text]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 9.45 a.m. to consider the subject matter of the bill.

**Senator P. Michael Pitfield** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, our witness this morning is Dr. Berger; following his presentation we will hear from the Association of Chiefs of Police. You all have copies of Dr. Berger's brief.

Dr. Berger, to begin with, you might tell us something about your background so that the members of the committee will be able to understand the field of expertise from which you are reporting.

**Philip B. Berger, M.D.:** At the request of the chairman, I will provide a brief autobiographical summary. I was born in Winnipeg, Manitoba, in 1950 and graduated from the University of Manitoba Medical School in 1974. I did two years' post-graduate work in Toronto where I have lived since 1974. I am currently in private general practice in Toronto.

The reason I am here flows from my involvement with various human rights organizations and work since 1977, as well as from my medical involvement with refugees fleeing from other countries across the world. I am not sure that I will be bringing expertise so much as experience with victims of other society forces in other countries.

From reading the initial proceedings of this committee, I gather that some senators hold the opinion that the purpose of this committee is to solicit opinions and feelings from individual members of the public in contract to expertise from lawyers and other types of people.

When I read news reports of Bill C-157 after it was introduced in May, I thought that, perhaps, the immediate criticisms were inappropriate; that civil liberties groups were reacting in a knee-jerk fashion to legislation intended to provide "effective security in a democratic society"—the title of the Solicitor General's department's news release on the bill.

In June, when I read and then re-read the legislation, my initial impressions changed, for the act seemed so open-ended in the powers provided to the service that, if anything, initial criticism of the bill was not loud enough. The real possibilities for the proposed act to invite tyranny upon the Canadian people could be envisaged in endless scenarios, flowing from numerous clauses of the bill. The lack of accountability for the actions of service employees, along with the lack of protection for law-abiding citizens loomed ever present in these scenarios.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 13 septembre 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité auquel a été renvoyée la teneur du projet de loi C-157, «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», s'est réuni ce jour à 9 h 45 pour examiner la teneur du projet de loi.

**Le sénateur P. Michael Pitfield** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui M. Berger puis nous entendrons des représentants de l'Association des chefs de police. Je crois que vous avez tous reçu un exemplaire du mémoire de M. Berger.

Monsieur Berger, j'aimerais vous suggérer de nous dire tout d'abord quelques mots sur vos antécédents de façon à ce que les membres du Comité soient en mesure de comprendre les connaissances sur lesquelles vous fonderiez vos commentaires.

**Dr Philip B. Berger:** A la demande du président, je vous donnerai une courte notice biographique. Je suis né à Winnipeg, au Manitoba, en 1950 et j'ai reçu mon diplôme de l'école de médecine de l'Université du Manitoba en 1974. Après mon cours universitaire, j'ai travaillé deux ans à Toronto où je vis depuis 1974. J'ai un cabinet privé dans cette ville.

Mon appartenance à divers groupes œuvrant dans le domaine des droits de la personne depuis 1977, ainsi que l'intérêt que je manifeste à titre de médecin envers les réfugiés de diverses régions du monde m'ont poussé à m'adresser à vous ce matin. Ma contribution proviendra plutôt de mon expérience avec les victimes d'autres forces de sécurité dans d'autres pays que de mes connaissances en la matière.

D'après les délibérations de ce Comité dont j'ai pris connaissance, il me semble que certains sénateurs sont d'avis qu'ils sont chargés d'obtenir les opinions et commentaires du grand public plutôt que d'avocats et d'autres personnes du genre.

Lorsque j'ai lu divers articles publiés après la présentation du projet de loi C-157, en mai, j'ai cru que les critiques immédiates étaient inappropriées; les groupes œuvrant dans le domaine de la protection des libertés civiques réagissaient trop brusquement à une loi qui vise à assurer «une sécurité efficace dans une société démocratique»—titre d'un communiqué publié par le ministère du Solliciteur général sur ce projet de loi.

En juin, lorsque j'ai lu pour la première fois et relu le projet de loi, cette première impression a changé; j'ai pensé que la loi assurait des pouvoirs si illimités au Service que les premières critiques exprimées ne semblaient pas assez sévères. On pouvait facilement s'imaginer la tyrannie qu'invitent diverses dispositions du projet de loi, tyrannie dont seraient victimes les Canadiens. On ne peut ignorer que les employés du Service n'ont pas de compte à rendre pour leurs actes, et que le projet de loi ne prévoit aucune protection pour les citoyens honnêtes.

## [Text]

On July 16, 1983, I read a notice in the *Globe and Mail* announcing that this committee would hold public hearings on the Canadian Security Intelligence Service. By this time I had considered the effects of the proposed act on medicine, particularly on physicians treating refugee patients; on the confidentiality of medical records; and on physician-patient relationships. I also considered, with some trepidation, presenting my views on the bill.

The explanatory notes for the bill, handed out in the same news release referred to earlier, quoted from the Prime Minister's presentation of the Mackenzie Commission Report to Parliament in 1969. Mr. Trudeau emphasized that:

It seems to us particularly important that Canadians at this time in their history be enabled to participate in full and informed discussion of security matters,

However, it was not the Prime Minister's or, in fact, the Solicitor Gen's call for public discussion that compelled me to appear before this committee; it was my own fear of discussing security legislation publicly that convinced me to come here. Fear of attracting the attention of the current intelligence service; fear of surveillance by a new Canadian Security Intelligence Service; and fear of being perceived as undermining the legitimate security needs of Canada all underscored the major effect this act would have on lawful advocacy protester dissent. The very existence of the act will have a chilling effect on those who want to engage in protests, those who want to dissent, and those who think differently from the government in power. This chilling effect will smother free thinking and stifle lawful protest without the service employees having to do anything. The bill stands alone as an ominous warning to those engaged in legitimate dissent.

I am here today to affirm our democratic principles; to affirm our rights to participate, as Mr. Trudeau said, in full and informed discussion; and I have come to protest against the bill in the hope that no Canadian should have to be afraid of dissent or be afraid of lawful advocacy. I am also here in the hope that the fear I experienced, when considering public discussion of the bill, will be unjustified under any legislation dealing with a Canadian Security Intelligence Service.

In my brief I have used the example of physicians documenting cases of torture victims, be it refugees who have fled to Canada or people residing in foreign states, to illustrate how easily one can be defined as a threat to the security of Canada. The example of these physicians is a good one because their activities are lawful and humanitarian, but clause 2, of course, applies to thousands of other people across Canada involved in human rights activities.

Even though the current government might not be interested in most of these people, the bill provides for their being defined as "threats to the security of Canada," and the government or

## [Traduction]

Le 16 juillet 1983, j'ai lu une annonce dans le *Globe and Mail* selon laquelle votre Comité tiendrait des audiences publiques sur le Service canadien du renseignement de sécurité. J'avais déjà envisagé les répercussions de la loi sur le secteur médical, particulièrement les médecins dont les patients sont des réfugiés, sur le caractère confidentiel des dossiers médicaux, et sur les rapports entre patient et médecin. J'ai également songé, avec une certaine agitation, à faire connaître mon opinion sur le projet de loi.

Les notes explicatives sur le projet de loi, publiées en même temps que le communiqué dont j'ai parlé tout à l'heure, citaient le passage suivant d'une déclaration du premier ministre lors de la présentation du rapport de la Commission Mackenzie au Parlement en 1969:

Il nous semble particulièrement important que les Canadiens, à ce moment de leur histoire, puissent participer pleinement à une discussion informée des questions de sécurité.

Toutefois, ce ne fut pas l'invitation du premier ministre ou même celle du Solliciteur général à une discussion publique qui m'a poussé à comparaître devant votre comité, mais plutôt ma crainte de discuter du projet de loi sur la sécurité en public la peur d'attirer l'attention du Service de sécurité actuel; la peur d'être surveillé par un nouveau Service canadien du renseignement de sécurité; la peur que l'on pense que je cherche à m'opposer aux besoins légitimes du Canada en matière de sécurité; tout ces facteurs ont fait ressortir les graves répercussions que pourrait avoir le projet de loi sur les activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord. La simple existence du projet de loi «intimidera» ceux qui veulent se livrer à de telles activités parce que leur opinion diffère de celle du gouvernement. Cette «intimidation» gênera la libre pensée et empêchera les actes légitimes de protestation sans même que les employés du Service aient à intervenir. Le projet de loi représente une mise en garde solennelle à ceux qui participent à ces activités légitimes de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

Je suis venu aujourd'hui pour affirmer nos principes démocratiques; affirmer notre droit de participer, comme M. Trudeau l'a dit, à des discussions générales et bien informées; je suis venu protester contre le projet de loi dans l'espoir qu'aucun Canadien n'aie peur de manifester son désaccord ou de défendre une cause. Je suis ici dans l'espoir que la crainte que j'ai ressentie, en songeant à une discussion publique du projet de loi, se révélera injustifiée après l'adoption d'une loi visant la création d'un Service canadien du renseignement de sécurité.

Dans mon mémoire je me suis servi de l'exemple des médecins qui témoignent de cas de victimes de torture, qu'il s'agisse de réfugiés qui se sont sauvés au Canada ou de personnes vivant dans des États étrangers, afin d'illustrer à quel point il est facile d'être accusé de représenter une menace envers la sécurité du Canada. L'exemple de ces médecins est un bon exemple parce que leurs activités sont légales et humanitaires, mais l'article 2 évidemment, s'applique à des milliers d'autres personnes au Canada qui participent à des activités visant à protéger les droits de la personne.

Le gouvernement actuel ne s'intéresse peut-être pas aux activités de la plupart de ces Canadiens, mais le projet de loi prévoit que ces derniers seront classés comme «menace envers



*[Text]*

service could use the proposed act at any time to swoop down on people, whether they were involved in support work for Afghanistan rebels or in church-related activities for Third World political groups fighting their governments.

The interpretations of "threats to the security of Canada," under clause 2, are so broad that no Canadian engaged in lawful advocacy will escape the notice or actions of the proposed service. Therein lies a chilling effect of this legislation.

In the brief I have described the unhindered access that service employees will have to medical records. Clauses 17, 18 and 23(1)(a) provide service employees with unfettered power to obtain medical records. Clause 22, dealing with warrants, is the only section that requires service employees to justify, before a judge of the Federal Court of Canada, the need to obtain medical records.

However, clause 22 is overshadowed by clause 23 which not only authorizes service employees to obtain, without a warrant, medical records, if it is "reasonably necessary", but also authorizes physicians, under section 23(1)(b) to hand over those records. Moreover, the service employee and physician are accountable to nobody for their actions.

Medical records are the foundation of good medical practice. The free access of service employees to medical records will have a profound and devastating effect on the practice of medicine. Patients will not be forthright with their physicians for fear that the information acquired by the physician may be used by the security service and then transmitted, under clauses 15, 16 and 20(2), to numerous governmental and police agencies. Physicians will be reticent to record certain items of information for fear that service employees could use the information against the patient.

The entire concept of confidentiality will undergo drastic changes. Current concerns about patient confidentiality will seem trivial next to an awesome security service freely reaching into medical records whenever it desires. The proposed act makes a mockery of the patients' already slipping control over who sees his medical records. Provincial colleges will not have to worry about patients giving consent to release their medical records, for clause 23(1)(b) of the bill authorizes physicians to release records without consent and without accountability. Both the patients' and the physicians' confidence in the sacred physician-patient relationship will be shattered, for under the proposed act both will have to modify their roles in relation to an ever present third party—namely, the security service.

Practising defensive medicine will no longer mean preventing malpractice suits, it will mean protecting patients from an all-powerful security service. Again, I have used the example of physicians and their medical records to illustrate the wide-ranging powers granted to the service, but medical records are only one source of confidential information available to service

*[Traduction]*

la sécurité du Canada», et le gouvernement ou le Service pourrait se servir de cette nouvelle loi à n'importe quel moment pour s'attaquer à eux, qu'ils aident les rebelles en Afghanistan ou qu'ils participent à des activités parrainées par une Église en faveur de groupes politiques du tiers-monde qui luttent contre leurs gouvernements.

Les interprétations de «menaces envers la sécurité du Canada», à l'article 2, sont tellement vagues qu'aucun Canadien participant à des activités légitimes n'échappera à l'intérêt ou aux activités du Service. C'est là que se trouve la force «d'intimidation» de cette loi.

Dans mon mémoire, j'ai décrit le libre accès qu'auront les employés de ce Service aux dossiers médicaux. Les articles 17 et 18, ainsi que l'alinéa 23(1)a) assurent aux employés de ce Service un pouvoir illimité d'obtention des dossiers médicaux. L'article 22, qui porte sur les mandats, est le seul article qui exige des employés du Service de justifier, devant un juge de la Cour fédérale du Canada, le besoin d'obtenir ces dossiers.

Toutefois, l'article 22 est éclipsé par l'article 23 qui autorise non seulement les employés du Service à obtenir des dossiers médicaux, si la nécessité de cette action est «justifiable», et ce sans mandat; il autorise également les médecins, au terme de l'alinéa 23(1)b) à remettre ces documents. L'employé du Service et le médecin n'ont de compte à rendre à personne.

Les dossiers médicaux sont le fondement même d'une bonne pratique médicale. Le libre accès des employés du Service aux dossiers médicaux aura des répercussions dévastatrices et profondes sur la pratique de la médecine. Les patients ne seront pas aussi directs avec leurs médecins, de peur que les renseignements acquis par le médecin soient employés par le Service de sécurité et transmis, au terme des articles 15 et 16 et du paragraphe 20(2), à de nombreux organismes gouvernementaux ou policiers. Les médecins hésiteront à prendre note de certains renseignements de peur que les employés du Service ne s'en servent contre leur patient.

Tout le concept du caractère confidentiel sera modifié de façon radicale. Les préoccupations actuelles sur le caractère confidentiel des communications du patient sembleront peu importantes si on les compare à un Service de sécurité énorme qui pourra consulter n'importe quel dossier médical lorsqu'il le désirera. Cette loi ridiculise le droit de plus en plus limité du patient d'interdire l'accès à son dossier médical. Les collèges provinciaux n'auront plus besoin de se préoccuper de l'approbation de leurs patients pour la communication des dossiers parce que l'alinéa 23(1)b) de ce projet de loi autorise les médecins à transmettre les dossiers sans l'approbation du patient et sans même avoir à leur en rendre compte. La confiance du médecin et du patient en ces relations sacrées entre médecin et patient sera détruite, car en vertu du projet de loi les deux devront modifier leur rôle en raison de la présence continue d'un tiers, le Service de sécurité.

La médecine diffusive ne sera plus utilisée pour empêcher les poursuites pour négligence professionnelle, il faudra maintenant protéger les patients contre un Service de sécurité tout puissant. Encore une fois, je me suis servi de l'exemple des médecins et des dossiers médicaux pour illustrer les pouvoirs illimités accordés au service; mais les dossiers médicaux ne

[Text]

employees. Records from psychologists, social workers, children's aid employees, dentists, and chiropractors will all be fair game for service employees.

Clauses 14 and 21(1) are amongst the more notorious clauses of the bill. Section 14 provides absolutely no safeguards for Canadians engaged in lawful advocacy, protest or dissent, while clause 21(1) creates a service which operates as a law unto itself—all powerful and accountable to no one. As I have explained in the brief, the word "solely" in clause 14 and the phrase "directed toward or in support of" in clause 2, which defines "threats to Canadian security", makes any lawful protesters subject to actions of service employees despite the intentions of clause 14. Clause 14 must be broadened and expanded to provide solid protection for lawful dissent.

The powers provided to service employees under clause 21(1) remind me of some advice given to me by my grandfather, a Russian immigrant who lived under both the Czar's regime and the Communist regime. He used to warn: "Be careful of governments—they have the power." His advice could not be better placed than at the doors of the authors of this bill, for clause 21(1) provides unlimited power to the service. The Solicitor General must have been standing on his head when he approved this clause, because, rather than giving the service unlimited power, he should be narrowing and reducing the service's power to a level compatible with the well-being of Canada. Clause 21(1), as it now stands, is incompatible with the well-being of Canada. It will serve only to make the Canadian state a far greater threat to the security of Canadians than that emanating from any internal or external force.

The title of the brief submitted to this committee is: "In Defence of Medicine and Human Rights." If this bill is passed in its present form, the gravestone of Canadian democracy might well read: "In Memory of Medicine and Human Rights." Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Dr. Berger. I think you have raised a number of questions.

**Senator Balfour:** I would like to clarify one point, Dr. Berger. In your brief you make a statement:

Section 17 allows the Service to obtain medical records for the purposes of compiling and providing security assessments.

It seems to me, however, that clause 22(1) specifically excludes the warrant power from applying to security assessments.

**Dr. Berger:** Where do you read that that will be prevented by clause 22(1)?

[Traduction]

sont qu'une source de renseignements confidentiels auxquels auront accès les employés du Service. Les dossiers de psychologues, des travailleurs sociaux, des employés du Service de l'aide à l'enfance, des dentistes, des chiropraticiens seront pratiquement offerts sur un plateau aux employés du Service.

Les dispositions 14 et 21(1) sont deux des plus notoires. L'article 14 ne prévoit absolument aucune mesure protectrice pour les Canadiens qui participent à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, alors que le paragraphe 21(1) crée un Service qui n'obéit qu'à sa propre loi—il est tout-puissant et n'a de compte à rendre à personne. Comme je l'ai expliqué dans mon mémoire, l'expression «pour un seul motif» à l'article 14 et la phrase «vis à trois ou dans le but immédiat ou ultime...» qu'on retrouve à l'article 2, qui définit «les menaces envers la sécurité du Canada» exposent ceux qui participent à des activités légitimes de défense d'une cause aux actions des employés du Service en dépit des intentions de l'article 14. Cet article doit être élargi afin d'assurer une vraie protection à ceux qui participent à des activités de ce genre.

Les pouvoirs accordés aux employés du Service aux termes du paragraphe 21(1) me rappelle un conseil que m'a donné mon grand-père, un immigrant russe qui avait vécu à la fois sous le régime des tsars et le régime communiste. Il me disait souvent «Méfie-toi des gouvernements—c'est eux qui ont le pouvoir». Ce conseil ne saurait être mieux donné qu'aux rédacteurs du projet de loi car le paragraphe 21(1) assure un pouvoir illimité à ce Service. Le solliciteur général n'a certainement pas réfléchi sérieusement lorsqu'il a approuvé cette disposition, parce que plutôt que de donner au Service des pouvoirs illimités, il devrait les limiter ou les réduire à un niveau compatible avec le bien-être du Canada. Le paragraphe 21(1), tel qu'il est rédigé actuellement, est incompatible avec le bien-être du Canada. Il ne servira qu'à faire de l'État canadien une plus grande menace à la sécurité du peuple canadien que celle qu'on peut craindre d'une force interne ou externe.

Le mémoire présenté au comité s'intitule «En défense de la médecine et des droits de la personne». Si ce projet de loi est adopté sous sa forme actuelle, la pierre tombale de la démocratie canadienne pourrait bien dire «En mémoire de la médecine et des droits de la personne». Merci.

**Le président:** Merci, Monsieur Berger. Je crois que vous avez soulevé un certain nombre de questions.

**Le sénateur Balfour:** J'aimerais avoir d'autres éclaircissements sur un point, monsieur Berger. Dans votre mémoire vous dites:

L'article 17 permet au Service d'obtenir des dossiers médicaux pour compiler et assurer une évaluation de sécurité.

Il me semble toutefois que le paragraphe 22(1) exclut spécifiquement la possibilité d'appliquer ces mandats à des évaluations de sécurité.

**M. Berger:** Où dit-on cela au paragraphe 22(1)?



[Text]

**Senator Balfour:** Clause 22(1) of the bill reads:

Notwithstanding any other law, on application in writing to a judge for a warrant made by the Director or any employee designated by the Minister for the purpose, the judge may, if satisfied by evidence on oath that a warrant is required to enable the Service to perform its duties and functions under this Act, other than section 15, 16 and 17, issue warrant authorizing the persons . . .

It therefore excludes the warrant process from clauses 15, 16 and 17.

**Dr. Berger:** It excludes the warrant process from those clauses, but it does not prevent the security service from satisfying clauses 15 and 16 by clause 17 without warrants.

**Senator Balfour:** It has no authority to undertake such a measure.

**Dr. Berger:** Where are the service employees stopped from proceeding? Nowhere in the bill does it say that service employees cannot get whatever documents they need for the purposes of satisfying clauses 15 and 16, despite clause 22.

**Senator Balfour:** How would they get the documents?

**Dr. Berger:** Through the methods I have described.

**Senator Balfour:** They would be breaking the law.

**Dr. Berger:** That is exactly the point, you see. This legislation is written in an open-ended manner. One can describe numerous scenarios where service employees could really do what they wanted to do, without public, parliamentary or judicial accountability, to enable them to satisfy clauses 15 or 16, or for other reasons. The onus has to be on the authors of this bill to show that that could not happen. The way the legislation is written now will allow almost anything to happen. I think someone has to convince me that those things could not happen. I would particularly like someone to show me sections of the legislation which prevent that from happening.

**Senator Balfour:** Presumably, the employees of the security service can do only that which they are authorized by legislation to do.

**Dr. Berger:** As I have pointed out, clause 21(1) authorized the employees to do pretty well anything they want to do.

**Senator Balfour:** That is your interpretation of that clause, but there is an alternative interpretation of it; namely, that clause 21(1) is merely an attempt to codify the provisions of section 25 of the Criminal Code of Canada and the common law as articulated by Mr. Justice Locke of the Supreme Court of Canada. It has been explained to us that that was the intent of the clause and that that was the reason for the choice of language contained therein. It may be that some alteration or modification of that clause could be undertaken, but were you aware of the intent of it?

[Traduction]

**Le sénateur Balfour:** Le paragraphe 22(1) du projet de loi est rédigé ainsi:

Par dérogation à toute autre règle de droit, sur la demande écrite que lui en fait le directeur ou un employé désigné à cette fin par le ministre, le juge peut, s'il est convaincu par le dossier qui lui est présenté sous serment qu'un mandat est nécessaire pour permettre au Service d'exécuter les fonctions que lui confère la présente loi à l'exception des articles 15, 16 et 17, décerner un mandat autorisant ses destinataires . . .

Par conséquent, les mandats ne s'appliquent pas aux activités prévues aux articles 15, 16 et 17.

**M. Berger:** Certes, mais rien n'empêche le Service de sécurité de s'acquitter des fonctions énoncées aux articles 15 et 16 sans mandat, en invoquant l'article 17.

**Le sénateur Balfour:** Il n'a pas les pouvoirs nécessaires.

**M. Berger:** Q'est-ce qui empêche les employés du Service de le faire? Rien dans le projet de loi ne dit que les employés du Service ne peuvent obtenir les documents dont ils ont besoin pour s'acquitter des fonctions énoncées aux articles 15 et 16, malgré l'article 22.

**Le sénateur Balfour:** Comment obtiendraient-ils les documents en question?

**M. Berger:** Par les méthodes que j'ai décrites.

**Le sénateur Balfour:** Ils contreviendraient à la loi.

**M. Berger:** C'est justement ce que je voulais vous montrer. Ce projet de loi a été rédigé de façon vague. On pourrait imaginer plusieurs scénarios dans lesquels les employés du Service pourraient vraiment faire ce qu'ils veulent, sans avoir de comptes à rendre ni au public, ni au Parlement, ni au pouvoir judiciaire, pour s'acquitter des fonctions énoncées aux articles 15 ou 16, ou pour d'autres raisons. C'est aux auteurs du projet de loi de faire en sorte que cela soit impossible. De la façon dont le projet de loi est rédigé, presque n'importe quoi peut arriver. Je voudrais que quelqu'un me prouve que ces choses ne peuvent pas se produire. J'aimerais beaucoup qu'on me signale les articles du projet de loi qui empêcheraient que cela n'arrive.

**Le sénateur Balfour:** On peut supposer que les employés du Service de sécurité ne peuvent faire que ce que la loi les autorise à faire.

**M. Berger:** Comme je l'ai fait remarquer, le paragraphe 21(1) autorise les employés à faire à peu près ce qu'ils veulent.

**Le sénateur Balfour:** C'est là votre interprétation de ce paragraphe, mais il y a selon moi une autre interprétation; je crois que le paragraphe 21(1) constitue tout simplement une tentative en vue de codifier les dispositions de l'article 25 du Code criminel du Canada et la *Common Law* comme l'interprète le Juge Locke de la Cour suprême du Canada. On nous a expliqué que c'était là l'objet de ce paragraphe et que c'est ce qui motive le choix des expressions qu'il contient. On pourrait peut-être modifier quelque peu ce paragraphe, mais étiez-vous au courant de cet objectif?

[Text]

**Dr. Berger:** I was not aware of the intent, but that is one of the problems I have with this legislation; that is, it should not be subject to different interpretations. It should be subject to one single interpretation which is understandable by everybody.

**Senator Balfour:** It is subject to one final interpretation—namely, that of the Supreme Court of Canada.

**Dr. Berger:** I do not see how the interpretation of this proposed act by the service employee will ever reach the Supreme Court of Canada. There is nothing in the bill which provides that any actions of service employees will be reviewed by any court in Canada.

**Senator Balfour:** There is provision in the bill for actions to be reviewed by an inspector general, by a review board and by a parliamentary committee.

**Dr. Berger:** The final provision of the bill is that any actions—let us say illegal actions—will eventually come to the Attorney Gen and to the Solicitor General. The Attorney General and the Solicitor General are under no obligation to take the matter any further, and I would be very surprised if any action of this service ever made it to any court of any kind. This service will be operating secretly, without accountability to anybody, and I would ask to be shown the clauses in this legislation that will allow matters to get to court.

**Senator Balfour:** Take a hypothetical situation, for example. Suppose that you were a medical practitioner and that medical records in your possession found their way into the hands of the security service. Do you not then agree that you would have legal recourse?

**Dr. Berger:** What legal recourse would I have? I am authorized, under clause 23(1)(b), to give the records to them.

**Senator Balfour:** You would be in breach of your medical oath. If you did release the records, you could be sued by your patient. I would say that your obligation is precisely the opposite.

**Dr. Berger:** I would agree with you that my obligation is precisely the opposite.

**Senator Balfour:** Your legal obligation is precisely the opposite.

**Dr. Berger:** I am not entirely sure that my legal obligation is precisely the opposite, because under clause 23(1)(b), so long as I believe that the service employee is acting in accordance with the warrant, I can assist the person who possesses the warrant.

**Senator Balfour:** There is no warrant available and you are not the one to make the judgment as to whether or not the security service employee is acting within or without the parameters of the act. If you, as a citizen of Canada and as a medical practitioner, are in doubt, then there are judicial means available to you to have the matter judicially determined. That is the way this country runs—"rule of law" it is called.

[Traduction]

**M. Berger:** Je n'étais pas au courant, mais c'est là un des points qui m'inquiètent dans ce projet de loi; il ne devrait pas, selon moi, prêter à des interprétations diverses. Il ne devrait donner lieu qu'à une interprétation unique que tout le monde pourrait comprendre.

**Le sénateur Balfour:** En dernière analyse, une seule interprétation fait autorité, c'est-à-dire celle de la Cour suprême du Canada.

**M. Berger:** Je ne vois pas comment l'interprétation de ce projet de loi par les employés du Service atteindrait un jour la Cour suprême du Canada. Rien dans le projet de loi ne précise que les actions des employés du Service seront examinées par un tribunal du Canada.

**Le sénateur Balfour:** Certaines dispositions de ce projet de loi stipulent que les actions des employés du Service doivent être examinées par un inspecteur général, par un comité de surveillance et par un comité parlementaire.

**M. Berger:** D'après le dernier article du projet de loi, toutes les actions—disons les actions illégales—du Service aboutiront un jour aux bureaux du Procureur et du Solliciteur général. Or, ceux-ci ne sont pas tenus de prendre des mesures à cet égard et je serais très étonné si les actions du Service étaient un jour soumises à un tribunal. Ce service va fonctionner dans le secret, sans avoir de comptes à rendre à quiconque, et je voudrais bien qu'on m'indique les articles du projet de loi qui permettraient de porter ces actions devant les tribunaux.

**Le sénateur Balfour:** Prenons une situation hypothétique comme exemple. Supposez que vous êtes médecin et que le Service de sécurité mette la main sur les dossiers médicaux que vous possédez. N'auriez-vous pas des recours légaux?

**M. Berger:** Quels recours légaux? En vertu de l'alinéa 23(1)(b), je suis autorisé à leur donner mes dossiers.

**Le sénateur Balfour:** Ce serait une violation de votre devoir du secret. Si vous acceptiez de divulguer ces dossiers, vous pourriez être poursuivi par votre malade. Je dirais, quant à moi, que vous êtes tenu précisément au contraire de ce qu'on vous demande.

**M. Berger:** Je suis bien d'accord avec vous.

**Le sénateur Balfour:** D'un point de vue légal, votre obligation est précisément le contraire.

**M. Berger:** Je ne suis pas tout à fait sûr de cela parce que, en vertu de l'alinéa 23(1)(b), dans la mesure où je crois que l'employé du Service est habilité par un mandat, je peux prêter assistance à cette personne.

**Le sénateur Balfour:** Il n'y a pas de mandat dans ce cas et ce n'est pas à vous qu'il incombe de décider si l'employé du Service de sécurité respecte la loi. Si vous-même, en tant que citoyen du Canada et en tant que médecin, avez des doutes, il existe des moyens judiciaires de régler la question. C'est ainsi que cela fonctionne dans notre pays—cela s'appelle la «règle du droit».



[Text]

**Dr. Berger:** I agree with your sentiment. I hope that the country runs by the rule of law. I suspect that this service will not run by the rule of law. I would like to emphasize clause 23(1)(b) which:

authorizes any other person—  
the physician,

—to do any reasonable act or thing—

that is, release the medical records,

—that is reasonably necessary to assist a person who that other person believes on reasonable grounds is acting in accordance with such a warrant.

**Senator Balfour:** You are back to the warrant again. We have already pointed out that the warrant does not apply.

**Dr. Berger:** I am sorry, senator, but I do not agree. I am saying that the words "believes on reasonable grounds is acting in accordance with such a warrant" does not even mean that the physician has to see a warrant. If the physician believes that a service employee is acting in accordance with a warrant and it is judged that the physician made a reasonable assessment, then the physician can release those medical records.

**Senator Balfour:** I have already pointed out, however, that the warrant is not available to the service employee for the purposes that you are describing.

**Dr. Berger:** Clause 22 says that a service employee has to go to a judge of the Federal Court of Canada to show "that a warrant is required to enable the Service to perform its duties and functions under this Act". A service employee could go to a judge of the Federal Court of Canada and say "It is necessary for me, in order to achieve my purpose, to see these medical records of the particular person".

**Senator Balfour:** And the first question that the judge would ask is "What is your purpose?" And the answer would be "A security assessment". That is your argument.

**Dr. Berger:** You are saying that a judge would refuse a request, and I do not see anywhere in the legislation where a judge would refuse a request. How do we know that?

**Senator Balfour:** This is a discretionary matter—

**Senator Godfrey:** Clause 17 is specifically excluded from the provisions for obtaining a warrant under clause 22. There is absolutely no power at all. I am not blaming you—

**Dr. Berger:** I understand that it excludes clauses 15, 16 and 17, but if a service employee wants a warrant for purposes other than satisfying clauses 15, 16 and 17, there is nothing stopping that service employee from getting it.

**Senator Balfour:** There is nothing stopping him from applying for it if he falls squarely within the warrant provisions.

**Dr. Berger:** That is right. There is nothing stopping him from applying for it. A service employee might feel it is necessary to remain informed about the political, economic

[Traduction]

**M. Berger:** Je suis d'accord avec vous. J'espère que notre pays est effectivement régi par la règle du droit. Je crains néanmoins que ce Service ne sera pas régi par cette règle. J'aimerais rappeler l'alinéa 23(1)(b) qui:

autorise quiconque—  
le médecin,

—à accomplir tous actes justifiables—  
c'est-à-dire divulguer des dossiers médicaux,

—dont la nécessité soit également justifiable pour prêter assistance à une autre personne qu'il a des raisons sérieuses de croire habilitée par un mandat.

**Le sénateur Balfour:** Vous revenez encore à la question du mandat. Nous avons déjà fait remarquer que le mandat ne s'applique pas.

**M. Berger:** Je suis désolé, sénateur, mais je ne suis pas d'accord. Je soutiens que les termes «qu'il a des raisons sérieuses de croire habilitée par un mandat» ne signifie même pas que le médecin doit voir le mandat. Si le médecin pense que l'employé du Service est habilité par un mandat et si l'on juge que le médecin a bien évalué la situation, ce dernier peut divulguer un dossier médical.

**Le sénateur Balfour:** J'ai déjà fait remarquer cependant qu'aucun mandat ne peut être délivré aux employés du Service aux fins que vous décrivez.

**M. Berger:** Selon l'article 22, un employé du Service doit s'adresser à un juge de la Cour fédérale du Canada pour lui prouver «qu'un mandat est nécessaire pour permettre au Service d'exécuter les fonctions que lui confère la présente loi». Un employé du service pourrait donc s'adresser à un juge de la Cour fédérale du Canada et lui dire: «Il est essentiel que je consulte le dossier médical de telle personne pour exécuter ma tâche».

**Le sénateur Balfour:** Et la première question que le juge poserait serait la suivante: «Quelle est votre tâche?» et la réponse serait: «Une évaluation de sécurité». Voilà votre argument.

**M. Berger:** Vous dites qu'un juge refuserait une telle demande. Pourtant, rien dans le projet de loi ne prévoit ce cas. Comment en être sûr?

**Le sénateur Balfour:** Il s'agit de pouvoirs discrétionnaires...

**Le sénateur Godfrey:** Il est précisé que les dispositions relatives aux mandats figurant à l'article 22 ne s'appliquent pas à l'article 17. Il n'y a absolument pas de pouvoirs. Je ne vous blâme pas—

**M. Berger:** Je me rends bien compte que les articles 15, 16 et 17 sont exclus, mais si un employé du Service veut obtenir un mandat à des fins autres que celles prévues aux articles 15, 16 et 17, rien n'empêche cet employé de l'obtenir.

**Le sénateur Balfour:** Rien ne l'empêche de demander un mandat s'il respecte les dispositions nécessaires.

**M. Berger:** C'est exact. Rien ne l'empêche de demander le mandat. Un employé du Service pourrait estimer nécessaire de se tenir au courant de la situation politique, économique et

[Text]

and social environment of Canada and for that purpose obtain a warrant to have access to medical records. Social environments are often found in medical records. My point is that a physician has been given legal authority under clause 23(1)(b) to release those records, even if it is against his or her medical ethics. I would never release medical records myself, but in history there have been doctors and there are doctors across the world who have done many things that contravene medical ethics.

**Senator Flynn:** That is a different problem.

**Dr. Berger:** It is a different problem, except that this legislation grants the physician and other people legal authority to cooperate with someone who they reasonably believe is acting in accordance with a warrant.

**Senator Balfour:** Let us get back to your comment on clause 21(1). If you accept the premise that this was a clause drafted in good faith to provide peace officer type protection to employees of the Security Service, do you agree that they should have that type of protection?

**Dr. Berger:** I agree that service employees have to be granted powers to enable them to perform their functions properly and to protect the security of Canada. I do not believe that means that you give them the open-ended, unlimited power which clause 21 provides. I am not a draftsman. That is a task of the authors who, although I am no expert, I believe have done a pretty poor job.

**Senator Balfour:** But you believe that they should have some protection.

**Dr. Berger:** They need the powers to enable them, as I have said, to perform their functions properly. I am not quite sure what you mean by "protection". Protection for doing what?

**Senator Balfour:** The police officer type of protection means that, if in pursuit of their duties they registered at a hotel under a false name or were involved in a traffic offence and jaywalked while they were keeping a person under surveillance, they would be protected from the law. It is the type of thing that would be considered minor infractions of the law.

**Dr. Berger:** If the legislation specified minor infractions of the law, I would not be objecting. The problem is that the legislation does not specify the type of actions that the Security Service can take.

**Senator Balfour:** So we agree on that.

**Dr. Berger:** On minor infractions I would agree with you.

**Senator Balfour:** You appear to be skeptical of the review process, namely, the powers of the Inspector Gen, the Intelligence Review Committee and the parliamentary committee, who, under the bill, are given an oversight role. You are saying, I take it, that it is inadequate.

[Traduction]

sociale du Canada et à cette fin, tenter d'obtenir un mandat pour consulter des dossiers médicaux. Les dossiers médicaux contiennent souvent toutes sortes de renseignements sur des milieux spéciaux. Je soutiens que l'article 23(1)(b) donne à un médecin l'autorisation légale de divulguer ces dossiers, même si cela va à l'encontre de ses principes ou du code de déontologie. Pour ma part, jamais je ne divulguerais de dossiers médicaux, mais l'histoire montre qu'il y a eu et qu'il y a des médecins, dans le monde entier, qui ont souvent contrevenu au code de déontologie de leur profession.

**Le sénateur Flynn:** C'est un problème différent.

**M. Berger:** C'est peut-être un problème différent, mais il n'en reste pas moins que la loi autorise le médecin ou toute autre personne à collaborer avec quiconque, selon eux, est habilité par un mandat.

**Le sénateur Balfour:** Revenons à votre commentaire au sujet du paragraphe 21(1). Si vous acceptez l'hypothèse première que cet article a été rédigé de bonne foi afin de donner aux employés du Service de sécurité une protection du genre de celle dont jouissent les agents de la paix, convenez-vous que ces employés doivent jouir de ce genre de protection?

**M. Berger:** Je conviens que les employés du Service doivent disposer de pouvoirs leur permettant de bien s'acquitter de leurs fonctions et de protéger la sécurité du Canada. Mais cela ne signifie pas qu'il faille leur donner les pouvoirs illimités prévus à l'article 21. Je ne suis pas un rédacteur de textes de loi. C'est là la tâche des auteurs, qui, bien que je ne sois pas un expert, semblent avoir fait un travail assez médiocre.

**Le sénateur Balfour:** Mais vous estimez qu'ils doivent avoir une certaine protection.

**M. Berger:** Ils doivent disposer, comme je l'ai dit, des pouvoirs leur permettant de s'acquitter de leurs fonctions adéquatement. Je ne suis pas sûr de bien comprendre ce que vous voulez dire par protection. «Protection» pour faire quoi?

**Le sénateur Balfour:** Le genre de protection dont jouissent les agents de police. Par exemple, si, dans l'exercice de ses fonctions, un agent s'inscrit à l'hôtel sous un nom d'emprunt ou s'il traverse une chaussée à pied pendant une filature, il ne serait pas poursuivi pour ces infractions. Ce serait pour ce genre de choses—ce qu'on pourrait considérer comme des infractions mineures à la loi.

**M. Berger:** Si la loi précisait qu'il s'agit d'infractions mineures, je n'aurais aucune objection. Le problème, c'est que le projet de loi ne précise d'aucune façon le genre d'actions que peut exécuter le Service de sécurité.

**Le sénateur Balfour:** Donc, nous sommes d'accord.

**M. Berger:** S'il s'agit d'infractions mineures, je suis d'accord.

**Le sénateur Balfour:** Vous semblez avoir des doutes au sujet du processus d'examen, et plus précisément des pouvoirs de l'inspecteur général, du comité de surveillance des activités de renseignement et du comité parlementaire à qui le projet de loi confère un rôle de surveillance. Si je comprends bien, vous trouvez cela insuffisant.



[Text]

**Dr. Berger:** The reason I believe it is inadequate is that it is based on a principle that does not directly flow from my concern with this legislation. I really do not believe that groups of people, whether they are service employees of the Government of Canada, as one group, or doctors, police or lawyers, should be self-governed. I think there are dangers in self-government without accountability to the public somehow. That is what is missing from this review process, and therefore to me it is weak.

**Senator Balfour:** You do not consider the parliamentary committee review aspect to be adequate to meet that situation?

**Dr. Berger:** I consider the institutions that represent me in judging whether actions have been illegal should be the courts. Again I am venturing into waters with which perhaps I am not absolutely familiar. If it is deemed by the experts who draft this type of legislation that it should never come out in court because it would be too threatening to the security of Canada, then at least the parliamentary accountability should be broadened and expanded to the widest extent possible. The more accountability, the safer the Canadian citizen would be.

**Senator Balfour:** So you are not saying that there is no accountability. You are saying that the accountability process is inadequate.

**Dr. Berger:** Yes, it is inadequate.

**Senator Godfrey:** In your submission you make the statement that clauses 15 and 16 are among the more odious sections of the act. As you are aware, at the present time there are security clearances. Do you recognize the necessity for security clearances?

**Dr. Berger:** Yes, I do.

**Senator Godfrey:** Are you aware of the fact that, if someone is refused security clearance at the present time, there is no way in which he can ask for a review, or find out why he is refused so that he can answer it? Are you aware of that fact?

**Dr. Berger:** That has been changed under the new act.

**Senator Godfrey:** That's right. Then why do you consider them to be the more odious sections, when the new bill is such a vast improvement on the procedure? Under the laws that now exist, a man is finished. He has no recourse whatsoever. Yet, for someone who is refused clearance, clause 38 of the new bill provides for a complaint procedure with a review. I cannot understand why you would consider that to be an odious provision.

**Dr. Berger:** I was not addressing clause 38. My comments were made in relation to clauses 15 and 16. Perhaps I could ask you a question: Can you imagine a Chilean refugee, who is being deported back to his own country, appealing to the Canadian state on the basis of his security assessment by the Chilean Secret Police Force? Because that is what clauses 15 and 16 permit.

[Traduction]

**M. Berger:** Ce pourquoi je trouve cela insuffisant, c'est que tout cela repose sur un principe contre lequel justement je m'élève dans ce projet de loi. Je ne crois pas vraiment que des groupes de personnes, qu'il s'agisse d'employés du Service du gouvernement du Canada ou de médecins, de policiers ou d'avocats, devraient être régis de façon interne. Je crois que toute régie interne présente des dangers s'il n'y a aucun comptes à rendre au public, de quelque façon que ce soit. C'est ce qui manque dans ce processus d'examen et le rend par conséquent insuffisant à mes yeux.

**Le sénateur Balfour:** Selon vous, le comité parlementaire n'est pas suffisant dans ce cas?

**M. Berger:** Je considère que ce sont les tribunaux qui doivent me représenter dans toute cause visant à déterminer si j'ai commis un acte illégal. Encore une fois, je m'avance dans un domaine que je ne connais pas très bien. Si les spécialistes chargés de rédiger le projet de loi en ce sens estiment que le fait de soumettre la question à un tribunal constituerait une menace trop grande pour la sécurité du Canada, alors il faudrait à tout le moins accroître le plus possible la responsabilité parlementaire à cet égard. Car, plus le degré de responsabilité augmente, plus le citoyen canadien est sûr d'être protégé.

**Le sénateur Balfour:** Alors, ce n'est pas l'absence de responsabilité que vous voulez souligner, mais bien le fait qu'elle soit insuffisante.

**M. Berger:** En effet, elle est insuffisante.

**Le sénateur Godfrey:** Dans votre mémoire, vous dites que les articles 15 et 16 sont parmi les plus odieux de tous ceux que contient le projet de loi. Or, comme vous le savez, des évaluations de sécurité, il s'en fait à l'heure actuelle. Reconnaissez-vous qu'elles sont nécessaires?

**M. Berger:** Oui, je le reconnais.

**Le sénateur Godfrey:** Saviez-vous qu'à l'heure actuelle, celui qui se voit refuser une habilitation de sécurité n'a pas le moindre recours pour en appeler de cette décision ni pour connaître le motif du refus de manière à pouvoir se défendre? Le saviez-vous?

**M. Berger:** La nouvelle loi viendra changer cela.

**Le sénateur Godfrey:** Exactement. Alors, pourquoi dites-vous que ces articles sont si odieux, quand le nouveau projet de loi constitue une nette amélioration par rapport à ce qui se fait à l'heure actuelle? D'après les lois existantes, le particulier est foutu; il n'a aucun recours. Pourtant, l'article 38 du nouveau projet de loi prévoit la possibilité de déposer une plainte pour que la décision soit revue. Je ne peux comprendre ce que vous trouvez d'odieux dans cette disposition.

**M. Berger:** Mes observations ne portaient pas sur l'article 38, mais sur les articles 15 et 16. Je pourrais peut-être vous poser une question: Pouvez-vous vous imaginer qu'un réfugié chilien à qui on a ordonné de rentrer dans son pays en appelle auprès de l'État canadien de l'évaluation de sécurité qui a été communiquée à son sujet à la police secrète chilienne—car c'est bien ce que permettent les articles 15 et 16?

[Text]

**Senator Godfrey:** I can imagine that they do. I read accounts in the newspaper all the time. But there is a procedure laid down for refugees, where they can appeal to an appeal board and ask for refugee status.

**Dr. Berger:** I am talking about a security assessment which under clause 15 can be provided to almost anyone about almost anyone. Clause 38 does not do anything to make me feel better about the free flow of information everywhere. It is astonishing to me where security assessments can go from this Security Service, including foreign states, foreign institutions and foreign police forces.

**Senator Godfrey:** I am advised that anyone who applies for citizenship, and for landed immigrant status, has a security clearance. I believe that is correct.

**Dr. Berger:** I think you are right.

**Senator Godfrey:** Under the existing law, there is no right of appeal whatsoever for those persons refused security clearance, and yet that is provided for under this bill.

**Dr. Berger:** We may be talking about the same point. My point is that despite—and I think it is laudable—the right of someone to appeal now, which did not exist before, information acquired by the Security Service will still be free flowing, not only about refugees and immigrants but also about Canadian citizens, to almost anyone. The way I interpret clauses 15 and 16 is that, if I have a relationship with a police force, such as having had a speeding ticket, the Security Service could provide information that it felt appropriate to that police force, because that is what this legislation provides. They may with the approval of the minister provide information to all sorts of agencies, governments and institutions.

**Senator Godfrey:** Well, that is the situation now.

**Dr. Berger:** But this is codified here. To me it is one of the most objectionable sections, and if the Solicitor General wants to improve the security service in a democratic society, sections like this have to be addressed, changed and stripped down.

**The Chairman:** It is understandable that a non-lawyer would be tripped up by the exclusion of clauses 15, 16 and 17 as they apply to clause 22. The pith and substance, or at least part of your concern, that as a physician seeking to assist people fighting for liberties in countries allied to or associated with Canada you will somehow be got at by the long arm of the security services in those countries working with their fraternal brothers in the international system, including the Canadian members thereof. I don't belittle that fear because I think that that fear, in one version or another, worries everybody who takes on an establishment, particularly an establishment in a

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Je peux m'imaginer que les choses se passent ainsi, puisque les journaux n'arrêtent pas d'en parler. Mais il existe un mécanisme d'appel en vertu duquel ces personnes peuvent demander le statut de réfugié en faisant appel à une Commission d'appel.

**M. Berger:** Ce que je veux faire remarquer, c'est que, aux termes de l'article 15, on peut pratiquement fournir des évaluations de sécurité à n'importe qui sur à peu près n'importe qui. Sur ce point, l'article 38 ne me rassure aucunement. Je ne peux que m'étonner quand je pense à tous ceux à qui le Service de sécurité fournit des évaluations de sécurité, y compris les États étrangers de même que leurs institutions et leurs forces policières.

**Le sénateur Godfrey:** D'après ce qu'on me dit, quiconque demande à devenir citoyen canadien ou immigrant reçu doit faire l'objet d'une évaluation de sécurité. Qu'on me corrige si je me trompe.

**M. Berger:** Je crois que vous avez raison.

**Le sénateur Godfrey:** Aucun droit d'appel n'est actuellement prévu par la loi pour ceux qui ne passent pas l'examen de sécurité, mais le projet de loi contient effectivement une disposition en ce sens.

**M. Berger:** Nous parlons peut-être de la même chose. Ce que je veux faire remarquer, c'est que, malgré l'inclusion d'un droit d'appel—et il s'agit à mon avis d'une initiative louable—qui n'existait pas auparavant, il reste que le Service de sécurité aura toute liberté pour communiquer à tout un chacun des renseignements concernant non seulement les réfugiés et les immigrants, mais aussi les citoyens canadiens. D'après l'interprétation que je tire des articles 15 et 16, si j'avais un contact quelconque avec une force policière, si j'attrapais par exemple une contravention pour excès de vitesse, le Service de sécurité pourrait fournir à cette force policière les renseignements qu'elle jugerait à propos de lui communiquer—car c'est bien ce que prévoit ce nouveau projet de loi. Le Service pourrait, avec l'approbation du Ministre, communiquer des renseignements à toutes sortes d'organismes, de gouvernements et d'institutions.

**Le sénateur Godfrey:** Eh bien, c'est ce qui se passe à l'heure actuelle.

**M. Berger:** Mais tout cela est codifié dans ces articles que je considère comme les plus inacceptables. Si le Solliciteur général veut améliorer les services de sécurité dans notre société démocratique, il faut absolument que des articles comme ceux-ci soient revus, modifiés et abolis.

**Le président:** On peut facilement comprendre que celui qui n'a pas une formation en droit puisse buter sur l'exclusion des articles 15, 16 et 17 relativement à l'application de l'article 22. Si nous voulons nous arrêter à ce qui vous inquiète dans tout cela, ou du moins à ce qui explique en partie votre inquiétude, nous pourrions dire que, peu importe ce que précise le texte de la loi, en votre qualité de médecin qui cherchez à venir en aide à ceux qui luttent pour la protection de leur liberté dans des pays avec lesquels le Canada est allié ou associé, vous craignez que le bras des services de sécurité de ces pays, travaillant en collaboration avec leurs collègues du système international, y



[Text]

country like Chile, for example. But, if that is all so, it seems to me that your greatest worry is that clause 14(3) in its operation in relation to clause 2 is not strong enough and that the oversight of the review committee over the application of clause 14(3) is not strong enough. Is that a fair statement of your greater concern?

**Dr. Berger:** It is one of my major concerns, but I have several other concerns of equal importance. I would also like to make the point that this is not a concern particularly of physicians. The illustration that you just gave could apply to anybody working on any human rights issue of any kind in support of people anywhere. Even though I am a non-lawyer, I would just like to clarify the discussion regarding clauses 15, 16 and 17. Were you trying to clarify that clause 17 provides for security assessments in relation to clauses 15 and 16 and, separate from that, whatever warrants can be obtained under clause 22?

**Senator Godfrey:** You cannot obtain a warrant under clauses 15, 16 or 17 and, therefore, there is no way that you are going to get records out of a physician's office, as you claim can be done under clause 17.

**Dr. Berger:** But does clause 17 not say:

For the purpose of providing security assessments pursuant to section 15 or advice pursuant to section 16, the Service may conduct such investigations as it considers appropriate.

What does that mean?

**Senator Nurgitz:** It means inquiring of people on all things other than intrusive measures.

**Dr. Berger:** Does it say that here?

**Senator Nurgitz:** No, because clause 22 provides how you obtain special powers under warrant.

**Dr. Berger:** Again, I am not a lawyer but does not clause 23(1) authorize public service employees to carry out other actions beyond what they are granted in a warrant?

**Senator Godfrey:** If you get a warrant; but you cannot get a warrant.

**Dr. Berger:** The service cannot get warrants under clauses 15, 16 and 17?

**Senator Nurgitz:** Right.

**Dr. Berger:** Then once they get a warrant for other purposes, they may decide, as it indicates in paragraph 23(1)(a),

[Traduction]

compris leurs homologues canadiens, ne réussisse à vous mettre la main dessus. Je ne saurais faire fi de cette crainte, puisqu'on la retrouve sous une forme ou une autre chez tous ceux qui s'attaquent à une institution, et plus particulièrement une institution qui se trouve par exemple au Chili. Si tel est le cas, il me semble que vous devriez surtout vous inquiéter de la faiblesse du paragraphe 14(3) par rapport au paragraphe 2 et du fait que le comité de surveillance ait un droit de regard insuffisant sur l'application du paragraphe 14(3). Est-ce là une description assez juste de votre principale source d'inquiétude?

**M. Berger:** C'est en effet une de mes principales sources d'inquiétude, mais j'en ai plusieurs autres qui sont tout aussi importantes. Je tiens à faire remarquer que cette crainte ne se retrouve pas uniquement chez les médecins. L'exemple que vous avez donné pourrait s'appliquer à quiconque cherche à défendre les droits de la personne où que ce soit au monde. Même si je ne suis pas avocat, je voudrais essayer de cerner le sens de la discussion concernant les articles 15, 16 et 17. Cherchiez-vous à préciser que l'article 17 concernant les enquêtes à mener en vue de fournir les évaluations de sécurité dont il est question aux articles 15 et 16 n'a rien à voir avec les mandats qui peuvent être obtenus en vertu de l'article 22?

**Le sénateur Godfrey:** Il est impossible d'obtenir un mandat aux termes des articles 15, 16 ou 17 et, par conséquent, il est impossible d'obtenir des dossiers du cabinet d'un médecin, comme vous dites qu'il est possible de faire en vertu de l'article 17.

**M. Berger:** Mais est-ce que l'article 17 ne se lit pas comme suit:

En vue des évaluations de sécurité et des conseils respectivement visés aux articles 15 et 16, le Service peut mener des enquêtes qu'il juge indiquées.

Cela signifie quoi au juste?

**Le sénateur Nurgitz:** Cela signifie que l'on peut mener des enquêtes en vue d'obtenir toutes sortes de renseignements, à condition de ne pas se servir de mesures «intrusives».

**M. Berger:** Est-ce bien ce que l'on dit dans cet article?

**Le sénateur Nurgitz:** Non, parce que l'article 22 précise la marche à suivre pour obtenir les pouvoirs spéciaux que confère un mandat.

**M. Berger:** Encore une fois, je ne suis pas avocat, mais n'est-il pas vrai que le paragraphe 23(1) autorise les employés de la Fonction publique à prendre des mesures qui vont au-delà de celles précisées dans un mandat?

**Le sénateur Godfrey:** S'il était possible d'obtenir un mandat, mais cela est impossible.

**M. Berger:** Les agents du Service ne peuvent obtenir des mandats au terme des articles 15, 16 et 17?

**Le sénateur Nurgitz:** Exactement.

**M. Berger:** Mais, une fois qu'ils ont obtenu un mandat les autorisant à prendre des mesures quelconques, ils pourraient, comme il est indiqué à l'alinéa 23(1)a),

[Text]

—to do any other reasonable act or thing that is reasonably necessary to enable that purpose to be effected;

Which, obviously, is not specified in the warrant. That is the phrase which I think leaves the legislation open-ended.

**Senator Nurgitz:** Perhaps I should clarify for you that this committee is almost unanimous in wanting to strengthen the warrant procedure and to make the process a little more definitive and clear by zeroing in on much that is in the Criminal Code on the way in which warrants are issued. That is, including certain specifics in the warrants. If these changes come into being, that will overcome the little problem you have raised. You cannot get a warrant for Senator Godfrey and then while you are passing him catch Senator Balfour.

**Dr. Berger:** Right and that has been my concern.

**Senator Nurgitz:** I thought so. Dr. Berger, do you have an objection to, for instance, the warrant process or any other investigative measures being taken against real threats?

**Dr. Berger:** I would hope that the service will take those measures.

**Senator Nurgitz:** Even in terms of medical records?

**Dr. Berger:** My only qualification for medical records is that the government should consider granting them the same status as government documents and legal records.

**Senator Flynn:** What do you mean "legal records?"

**Dr. Berger:** I believe that the federal government is proposing Criminal Code amendments for procedures dealing with obtaining government documents and documents exchanged between lawyers and their clients. Apparently a procedure will be set up where the documents will be put in a brown paper bag and be subject to some type of review process to determine whether it would be in the public interest to release the documents. I think that medical records should be granted at least the same status. Beyond that I would agree with what the service feels it has to do.

**Senator Lapointe:** Perhaps you are suffering from the trauma experienced by your grandfather. At the beginning you say, "I fear, I fear" and it seems to me that you fear some things which are rather unusual. And then you use the phrase, "It has a chilling effect." I wonder why you are so fearful. Yesterday, we heard the testimony of Dr. Russell, who said that we are less protected now than we would be with the new bill.

**Dr. Berger:** We might be less protected from, say, foreign threats than we are now, but I think under the new bill we will be less protected from the state, which is the other side of the balance. I use the word "fear" not in the sense that I am sitting here shaking, but to demonstrate what I and others have said is a major effect of this legislation, namely, that the powers are so wide and broad that any individual anywhere in Canada who is contemplating lawful advocacy protests or dissent will think harder and longer about doing it, or making

[Traduction]

accomplir à cette fin tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable.

Il s'agit, bien sûr, de mesures qui ne sont pas précisées dans le mandat. C'est cette expression qui fait que, d'après moi, la loi accorde des pouvoirs illimités.

**Le sénateur Nurgitz:** Peut-être devrais-je vous signaler que les membres du comité sont presque unanimes à souhaiter que la marche à suivre pour l'obtention d'un mandat soit établie de façon plus rigoureuse et qu'elle reprenne la majorité des conditions énoncées dans le Code criminel. Si ces précisions étaient incorporées au projet de loi, le petit problème que vous avez soulevé se trouverait de ce fait réglé. Vous ne pouvez obtenir un mandat à l'endroit du sénateur Godfrey et vous en servir ensuite pour attraper au passage le sénateur Balfour.

**M. Berger:** Très bien, c'est exactement ce qui m'inquiétait.

**Le sénateur Nurgitz:** C'est bien ce que je pensais. M. Berger, avez-vous des objections à ce que, par exemple, on ait recours au mandat ou à quelque autre technique d'enquête pour lutter contre de véritables manœuvres?

**M. Berger:** J'ose espérer que les agents du Service prendraient de telles mesures.

**Le sénateur Nurgitz:** Même en ce qui concerne les dossiers médicaux?

**M. Berger:** La seule condition que je poserais à cela, c'est que le gouvernement songe à y appliquer les dispositions prévues pour les documents d'État et les dossiers juridiques.

**Le sénateur Flynn:** Qu'entendez-vous par «dossiers juridiques»?

**M. Berger:** Si je ne m'abuse, le gouvernement fédéral voudrait modifier le Code criminel relativement aux méthodes utilisées pour obtenir des documents d'État et des documents échangés entre un avocat et son client. D'après ce qui est proposé, il semble que les documents en question seraient mis de côté jusqu'à ce que l'on ait déterminé s'il est dans l'intérêt public de les divulguer. A mon avis, les dossiers médicaux devraient à tout le moins bénéficier de la même protection. Ceci étant dit, je serais d'accord avec les mesures que le Service jugerait indiquées.

**Le sénateur Lapointe:** Peut-être êtes-vous en proie au traumatisme qu'a connu votre grand-père. Vous commencez par dire «je crains, je crains», et il me semble que vous craignez des choses qui sont plutôt hors de l'ordinaire. Puis vous parlez d'«intimidation». Je me demande pourquoi vous êtes si craintif. Hier, nous avons entendu M. Russell nous dire que nous sommes moins bien protégés maintenant que nous ne le serions sous le nouveau projet de loi.

**M. Berger:** Nous sommes peut-être moins bien protégés à l'heure actuelle lorsqu'il s'agit, par exemple, de menaces venant de l'étranger, mais je crois qu'en vertu du nouveau projet de loi nous serons moins à l'abri de l'intervention de l'État, ce qui constitue l'autre côté de la médaille. Quand je parle de crainte, je ne veux pas vous donner l'impression que je tremble de peur, mais bien illustrer ce qui sera, selon moi et selon d'autres aussi, une importante conséquence de ce projet de loi, à savoir qu'il confère des pouvoirs tellement vastes et



[Text]

them, knowing that this legislation exists. That is what I am talking about when I say, "chilling effect." You don't have to have service employees running around breaking down doors, tapping phones, tape-recording conversations and so on to scare people. The very existence of the service can intimidate people from expressing their viewpoints. That to me is really the central danger of this legislation.

**Senator Lapointe:** But if refugees are coming to Canada by the thousands, it is because they think that Canada is a democratic country. Do you think in a fortnight or a few months Canada will turn into a police state or a Gestapo state?

**Dr. Berger:** Of course I do not believe that. However, I am not reassured by this particular government when it says that this legislation will not be used for the purposes that I am worried about. What will happen in five years or in 20 years when this legislation is in existence and there is a new government. This legislation can be used for all sorts of purposes. I don't want to emphasize refugees too much because I am more concerned about Canadian citizens who will be subject to the provisions of this legislation.

**Senator Lapointe:** You may recall, for example, the incident where someone threw milk in the face of the Minister of Agriculture, the Hon. Mr. Whelan. No one was arrested, so that action can be considered lawful dissent.

**Senator Flynn:** It is not even that.

**Senator Godfrey:** A waste of good milk.

**Senator Lapointe:** But those who are interested in activities in favour of the Third World never have any trouble with those sorts of incidents. Why are you so afraid?

**Dr. Berger:** I would disagree that these people have never had any trouble with security forces in Canada. I know people personally who have had more than their share of trouble with security intelligence in Canada. However, I think it is dangerous to have put into law such wide-ranging and open-ended powers because even if these powers are not used five years from now or 10 years from now, they can be used at any time the service or the government feels it is appropriate. That is another danger with this legislation. Of course, the fact that I am here is a terrific thing because, hopefully, I will be able to walk out and not run into any problems. I do not know if that will be the case in 15 to 20 years from now, when this legislation could give me a great many problems.

**Senator Lapointe:** You deal frequently with refugees; are they complaining about some of our laws? If so what are their main complaints?

**Dr. Berger:** Most refugees are fleeing for their lives or fleeing persecution from other countries. They are happy, relieved, and grateful to be in Canada. The single point I was

[Traduction]

illimités que, où qu'on soit au Canada, on y songera à deux fois avant de se livrer à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord, du simple fait de l'existence de cette loi. Voilà ce à quoi je fais allusion quand je parle d'«intimidation». Il n'est pas nécessaire que les employés du Service aillent enfoncer les portes, poser des dispositifs d'écoute sur les appareils téléphoniques ou enregistrer les conversations pour faire peur aux gens. Du simple fait que le Service existe, certains auront peur d'exprimer leurs vues. Voilà où réside vraiment, d'après moi, le principal danger que présente ce projet de loi.

**Le sénateur Lapointe:** Mais si les réfugiés affluent au Canada par milliers, c'est parce qu'ils le considèrent comme un pays démocratique. Pensez-vous qu'en l'espace de quelques semaines ou de quelques mois le Canada va se transformer en État policier?

**M. Berger:** Bien sûr que non. Toutefois, je ne suis pas rassuré d'entendre ce gouvernement dire qu'il ne se servira pas de cette loi aux fins qui sont précisément celles qui m'inquiètent. Qu'advient-il dans cinq ans ou dans vingt ans quand cette loi sera toujours en vigueur et qu'un nouveau gouvernement sera au pouvoir? Cette loi peut être utilisée à toutes sortes de fins. Je ne veux pas trop insister sur les réfugiés, car je m'intéresse davantage aux citoyens canadiens qui seront assujettis aux dispositions de cette loi.

**Le sénateur Lapointe:** Vous vous souviendrez peut-être, par exemple, que quelqu'un avait lancé du lait au visage du ministre de l'Agriculture, l'honorable Whelan. Personne n'a été arrêté; donc, c'était une activité légitime de manifestation d'un désaccord.

**Le sénateur Flynn:** Même pas.

**Le sénateur Godfrey:** Un pur gaspillage de lait.

**Le sénateur Lapointe:** Mais ceux qui s'intéressent à des activités en faveur du Tiers monde n'ont jamais eu aucun problème avec ce genre d'incident. Qu'est-ce qui vous inquiète donc tant?

**M. Berger:** Je ne pense pas qu'il soit juste de dire que ces gens n'ont jamais eu d'ennuis avec le service de sécurité au Canada. J'en connais personnellement qui ont eu plus que leur part d'ennuis. Néanmoins, je crois qu'il est dangereux d'avoir prévu dans une loi des pouvoirs aussi étendus parce que s'ils ne sont pas invoqués d'ici cinq ou dix ans, le service ou le gouvernement pourrait y avoir recours lorsqu'il le jugera bon. Ce projet de loi présente un autre danger. Lorsque je sortirai d'ici, je ne courrai aucun risque, du moins je l'espère. Il n'en sera peut-être pas de même dans quinze ou vingt ans, car cette loi pourrait alors me causer de grandes difficultés.

**Le sénateur Lapointe:** Vous rencontrez fréquemment des réfugiés; se plaignent-ils de certaines de nos lois? Dans l'affirmative, de quoi au juste de plaignent-ils?

**M. Berger:** La plupart des réfugiés quittent leur pays parce qu'ils craignent pour leur vie ou qu'ils y sont persécutés. Ils sont heureux et se sentent soulagés d'être au Canada. Tout ce

[Text]

making was that some refugees have been terrified by the security clearance procedures of the country—that is to say the interviews, the statements which are made to them. They are not complaining about being in Canada; they are very grateful to be here. I would like to make that absolutely clear.

**Senator Lapointe:** If they are terrified, is it because they have something to hide?

**Dr. Berger:** They are probably terrified because they are experienced with how security forces in their own countries operate. Many of those refugees are terrified of doctors because in other countries, such as the Soviet Union and South Africa, doctors are aligned with the government. The same way in which they might be terrified of security services they are sometimes terrified of doctors as well. It seems to me that some of the interviews which they underwent were excessive. However, that will be nothing compared to what this bill provides for, if approved, not only for refugees but for anyone.

**The Chairman:** Dr. Berger, under the present system, in your work with the organizations of which you are a member have you run into excesses of power from the existing security service?

**Dr. Berger:** Not that I am aware of. If I was aware of it I would really have questions about the efficiency of the security service.

**The Chairman:** But have you been pursued by—and these are not trick questions—

**Dr. Berger:** I know.

**The Chairman:** I am trying to garner information from your experience. Under the present system have you found that the processes of security clearances and so forth which your patients undergo, or the certificates which you offer setting out that they have been tortured, or whatever, have ultimately gotten them or you into trouble with our security service? Or, have you found that this information has been fed back into the Chilean security service, or whatever security service may be involved?

**Dr. Berger:** I have never been in trouble as far as I know. I know of other individuals who have felt that they have been in trouble. I really do feel I would be breaching confidentiality by going further. However, I appreciate your question.

**The Chairman:** Believe me, under this regime there are a great many more rights and informations delivered to you in your practice than exist under the *status quo*. It seems to me that the problem can really be divided into two parts. Firstly, there is what is done by intrusive techniques, that is, the clause 22 business. The bill makes an effort, and I can promise you that this committee will make a much greater effort, to ensure that these techniques will not be used in this area. The second part deals with the non-intrusive techniques and therefore the public. With regard to what a security service does openly the great defence in a free society is that the doctor, or whoever else it is who is asked to do something which he should not do, insists on his rights. He can make his complaints, refer to a lawyer to take whatever course he sees fit. In that sense the bill

[Traduction]

que je voulais faire ressortir, c'est que certains réfugiés sont terrifiés par la procédure d'attestation de sécurité, c'est-à-dire les entrevues qu'on leur fait passer et les propos qu'on leur tient. Ils ne sont pas malheureux d'être au Canada, au contraire. J'aimerais que ce soit absolument clair.

**Le sénateur Lapointe:** Sont-ils terrifiés parce qu'ils ont quoi que ce soit à cacher?

**M. Berger:** Ils sont probablement terrifiés à cause de la façon dont les forces de sécurité s'y prennent dans leur propre pays. Bon nombre d'entre eux ont peur des médecins parce que dans d'autres pays, comme en Union soviétique et en Afrique du Sud, ceux-ci sont de connivence avec le gouvernement. Ils ont tout aussi peur parfois des médecins que des services de sécurité. Il me semble que certaines des entrevues qu'ils doivent subir sont excessives. Toutefois, ce n'est rien par rapport à ce qui les attend si le projet de loi est adopté, et je ne parle pas seulement des réfugiés.

**Le président:** Monsieur Berger, dans le cadre de vos activités avec les organisations dont vous êtes membre, est-il arrivé que le service de sécurité actuel abuse de son pouvoir?

**M. Berger:** Pas à ma connaissance. Si tel était le cas, je m'interrogerais sérieusement sur l'efficacité de ce service.

**Le président:** Mais vous a-t-on, et ce n'est pas là un piège que je vous tends—

**M. Berger:** Je sais.

**Le président:** J'essaie tout simplement de mettre votre expérience à profit. La procédure d'attestation de sécurité à laquelle sont soumis vos patients ou les certificats attestant le fait qu'ils ont été torturés vous ont-ils causé à vous ou à eux des ennuis avec le service de sécurité? Est-il arrivé que de tels renseignements soient retransmis au service de sécurité du Chili par exemple, ou de tout autre pays en cause?

**M. Berger:** Je n'ai jamais eu d'ennuis pour ma part. J'en connais qui ont eu l'impression d'en avoir. Si je vous en disais plus pour l'instant, je manquerais au secret professionnel. Cependant, soyez assuré que je comprends le sens de votre question.

**Le président:** Croyez-moi, en vertu du régime actuel, beaucoup plus de renseignements vous sont transmis qu'en vertu du statu quo. Il me semble que les problèmes se divisent en deux catégories. Premièrement, il y a les renseignements qui peuvent être obtenus par intrusion, ce dont il est question à l'article 22. Le projet de loi contient des dispositions visant à assurer que de telles techniques ne seront pas utilisées dans ce domaine et je peux vous promettre que le Comité fera tout ce qu'il peut pour s'en assurer également. Deuxièmement, il y a les techniques ne comportant aucune intrusion, dans ce qui se fait au su du public. Dans une société libre, un médecin ou quiconque à qui sont demandés des renseignements qu'il ne croit pas devoir fournir, peut invoquer ses droits. Il peut porter plainte ou faire appel à un avocat ou prendre toute mesure



[Text]

provides a number of places for you to go to. You can go to an Inspector Gen or you can go to a review board. Given the tightening up in clause 22, the powers of the review body, and the tightening up of clause 14(3), the dissent section, what more can be done? I think we agree with you on these matters, to a large degree. I want to ensure that we are not missing something. I think the work which you do with these international groups is important and I wouldn't want to see it stopped.

**Dr. Berger:** I agree with you that there are many more rights and freedoms and protections from abuses in Canada than in the vast majority of countries in the world. That is exactly the reason why—

**The Chairman:** Under the proposed bill you will have considerable improvement over—

**Dr. Berger:** Over the protection of rights which exist now?

**The Chairman:** Yes.

**Dr. Berger:** I still hold to my comment that there are more rights in Canada than the vast majority of other countries, which is why I am here today—to ensure that they remain that way. The problem with the proposed legislation is that even though someone like me might decide to go through an appeal procedure, if he felt that service employees were coming to him unjustifiably, a doctor who did not feel that way and wanted to give out his records and break his ethics under clause 23(1)(b) would be authorized to do it so. In fact—

**The Chairman:** No, he would not be authorized to do that. He would be liable to a civil suit—

**Senator Nurgitz:** The doctor can phone the Service. You are talking about abuses by doctors?

**Dr. Berger:** That is right.

**Senator Nurgitz:** Perhaps what we need after this bill is a bill dealing with doctors.

**Senator Godfrey:** I have more faith in doctors than you have.

**Dr. Berger:** You probably do.

**Senator Nurgitz:** Because you know less.

I would just like to follow up that point, Mr. Chairman, because in earlier answers to Senator Balfour you made quite a point of saying that you were not impressed—and those are my words—with some of the measures since for you the ultimate protection would be provided by the courts. I thought I detected that in what you have said.

**Dr. Berger:** Or if not that then some wider parliamentary accountability.

**Senator Nurgitz:** In furtherance to Senator Pitfield's question about then and now in Canada, do you understand today that security officers of the RCMP go into the Solicitor General's office and tell him their sad tale of woe and he signs a warrant? I am sure they would tell him a tale involving some

[Traduction]

qu'il juge appropriée. En ce sens, le projet de loi prévoit un certain nombre de recours. L'intéressé peut s'adresser à un inspecteur général ou à un comité de surveillance. On a renforcé l'article 22 concernant les pouvoirs du comité de surveillance et le paragraphe 14(3) concernant la manifestation du désaccord. Quelle autre mesure préconisez-vous? Nous sommes en grande partie d'accord avec vous sur ces questions. Je veux m'assurer que nous vous avons bien saisi. Je pense que le travail que vous faites auprès de ces organismes internationaux est remarquable et je ne voudrais pas qu'il cesse.

**M. Berger:** Je conviens avec vous qu'il existe beaucoup plus de droits et libertés au Canada et de mesures de protection contre les abus que dans la plupart des autres pays du monde. C'est exactement pourquoi—

**Le président:** En vertu du projet de loi, les droits seront—

**M. Berger:** Protégés encore plus qu'ils ne le sont actuellement?

**Le président:** Oui.

**M. Berger:** Je répète qu'il y a plus de droits au Canada que dans la grande majorité des autres pays du globe, et c'est pourquoi je suis ici aujourd'hui—pour m'assurer que rien ne changera. Le problème que pose le projet de loi est le suivant. Même si quelqu'un comme moi décidait d'interjeter appel s'il avait l'impression que les employés du service le harcelaient, sans raison, un médecin qui n'aurait pas les mêmes vues et qui voudrait dévoiler le secret professionnel, serait autorisé à le faire en vertu de l'alinéa 23(1)(b). En fait—

**Le président:** Non, il ne serait pas autorisé à le faire. Il serait passible d'une poursuite au civil—

**Le sénateur Nurgitz:** Le médecin peut téléphoner au service. Vous faites allusion aux abus que pourraient commettre les médecins?

**M. Berger:** C'est exact.

**Le sénateur Nurgitz:** Peut-être nous faudra-t-il ensuite étudier un projet de loi concernant les médecins.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai plus confiance aux médecins que vous.

**M. Berger:** Oui, probablement.

**Le sénateur Nurgitz:** Parce que vous les connaissez moins bien.

J'aimerais m'étendre sur ce point, monsieur le Président, parce qu'en répondant tout à l'heure à des questions du sénateur Balfour, vous avez dit ne pas être impressionné—et ce sont là mes termes—par certaines des mesures étant donné que pour vous la protection ultime serait assurée par les tribunaux. C'est ce que j'ai cru comprendre.

**M. Berger:** Sinon, par une plus grande responsabilité parlementaire.

**Le sénateur Nurgitz:** Dans le sens de la question du sénateur Pitfield, ne croyez-vous pas qu'aujourd'hui les agents de la sécurité de la GRC vont faire le récit de leurs malheurs au Solliciteur général pour qu'il leur signe un mandat? Je suis sûr qu'ils n'hésiteraient pas à invoquer comme prétexte la sécurité

[Text]

national security. In any event, you come to us and say that you do not like this process where you go before a judge to make out a case. Surely, this is a vast improvement.

**Dr. Berger:** The problem is that there are actions beyond that which would be permitted under warrants that Service employees could do and no one will ever find out about them. It is contained within a system, it does not break through to the courts; that is what my complaint is about.

I would also like to clarify the point about physicians releasing records. You might laugh about that or think it is an absurd proposition, but in other countries of the world physicians cooperate with oppressive governments all the time. I hope that there are no physicians in Canada who would co-operate with—

**Senator Nurgitz:** With this oppressive government?

**Dr. Berger:** Any oppressive government. I think that the legislation would still permit them to co-operate, if they wanted to.

**The Chairman:** We had a royal commission partly on that subject matter in Ontario.

We are very grateful to you for coming, Dr. Berger.

I can assure you that the point I understood you to make with regard to the importance of clause 14(3) and the review board has registered well with the members of the committee. Thank you again for coming and we hope you will find our report an improvement over what now exists.

**Senator Godfrey:** I would like to add one other thing. I would hope that some of the questioning and some of the discussions that you have heard this morning will dispel at least some of your fears.

**Dr. Berger:** I will not look under my bed tonight.

**Senator Nurgitz:** I think you should.

**The Chairman:** The point is that there is no replacement in society for the vigilance by the individual citizen with regard to his own rights. If you are served with something and you do not read it, there is no law that can protect you.

We will adjourn for five minutes.

The committee adjourned.

The committee resumed at 11.10 a.m.

**The Chairman:** Honourable senators, we shall now hear from the Canadian Association of Chiefs of Police. Sitting to my right is Deputy Chief Tom Flanagan, the Chairman of the Law Amendments Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police. He will make the presentation this morning.

I now call upon Deputy Chief Flanagan to introduce us to his five colleagues accompanying him today.

**Deputy Chief Thomas G. Flanagan, S.C., Chairman, Law Amendments Committee, Canadian Association of Chiefs of Police:** Thank you, Mr. Chairman. On behalf of and as Chairman of the Law Amendments Committee of the Canadian

[Traduction]

nationale. Quoi qu'il en soit, vous nous dites que vous n'aimeriez pas que ce soit les tribunaux qui aient à trancher. C'est sûrement là une grande amélioration.

**M. Berger:** Le problème est que, en vertu de ces mandats, les employés du service seraient autorisés à prendre des mesures dépassant le cadre de leurs attributions et personne ne le saurait jamais. Les tribunaux n'en entendraient jamais parler: c'est ce à quoi je m'oppose.

J'aimerais aussi préciser un point au sujet de la divulgation par les médecins de leurs dossiers. Peut-être rirez-vous ou croirez-vous que c'est absurde, mais dans d'autres pays les médecins coopèrent constamment avec des gouvernements oppressifs. J'espère qu'aucun médecin du Canada ne serait prêt à collaborer avec—

**Le sénateur Nurgitz:** Avec le gouvernement oppressif actuel?

**M. Berger:** Quelque gouvernement oppressif que ce soit. Je pense que le projet de loi permettrait à qui que ce soit de collaborer s'il le désirait.

**Le président:** Une Commission royale d'enquête a étudié cette question, entre autres, en Ontario.

Nous vous remercions d'avoir bien voulu témoigner aujourd'hui devant nous, monsieur Berger.

Je peux vous assurer que ce que vous avez voulu faire ressortir au sujet de l'importance du paragraphe 14(3) et du comité de surveillance a été entendu par les membres du comité. Merci encore une fois, et nous espérons que certaines améliorations seront apportées au projet de loi lorsque nous aurons présenté notre rapport.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais ajouter une chose. J'espère que certaines discussions et certains des arguments que vous avez entendus ce matin apaiseront vos inquiétudes.

**M. Berger:** Je ne chercherai pas de fantôme sous mon lit ce soir.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous devriez peut-être.

**Le président:** Je pense que rien ne peut remplacer dans la société la vigilance avec laquelle chaque particulier doit protéger ses droits. Si l'on vous remet un document que vous ne lisez pas, aucune loi ne peut vous protéger.

Nous allons prendre une pose de cinq minutes.

La séance est levée.

Le Comité reprend ses travaux à 11 h 10.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous entendrons maintenant le témoignage de l'Association canadienne des chefs de police. Assis à ma droite est le sous-chef Tom Flanagan, qui est président du Comité des modifications de la loi de cette association. Il parlera au nom de son groupe ce matin.

Je demanderais à M. Flanagan de nous présenter les cinq collègues qui l'accompagnent.

**Le sous-chef Thomas G. Flanagan, S.C., président, Comité des modifications de la loi, Association canadienne des chefs de police:** Merci, monsieur le président. Au nom et en qualité de président du Comité des modifications de la loi de l'Asso-



## [Text]

an Association of Chiefs of Police, I thank you and the honourable members of this committee for the privilege of appearing before you today to illustrate our deep concerns for portions of Bill C-157, which we will later specify.

I have the pleasure to introduce some prominent members of our association who are present today and who will be pleased to answer any questions you may direct to us after a short opening statement, which I have the honour to deliver to you.

First of all, I should like to introduce, on my right, the Vice-President of the Canadian Association of Chiefs of Police, Chief John Ackroyd, who is also the Chief of Police, Metropolitan Toronto Police Force. Sitting to his right is Maître Guy Lafrance, the Director of Legal Services for the Montreal Urban Community Police Force. He is also Vice-Chairman of the Law Amendments Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police. Directly behind me is Chief Jon Jenkins, President of the Canadian Association of Chiefs of Police, and Chief of Police of the Durham Regional Police Force. Sitting to his right is Chief Tom Welsh, Vice-President of the Canadian Association of Chiefs of Police, and Chief of the Ottawa Police Force. Sitting beside him is the Executive Secretary of our association, Mr. William Harasym.

At this time I should also like to indicate to the members of the committee that late yesterday afternoon I received a CPIC message from an official of the Canadian Police Association, which is holding its annual conference in Winnipeg, Manitoba. Members of that association have asked me to read this message to Members of the committee. I have left copies with the Clerk of the Committee. The message states:

The Canadian Police Association representing 53,432 municipal, provincial and railway police personnel across Canada meeting in Congress in Winnipeg, Manitoba by motion unanimously support the position of the Canadian Association of Chiefs of Police in urging the deletion of Part IV of Bill C-157 (Canadian Security Intelligence Service Act).

We have requested Deputy Chief Flanagan to deliver a copy of this message to Erika Bruce and Timothy Ross Wilson, Clerks of the Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service, East Block, Parliament Buildings, Ottawa.

Meryle Cameron, Canadian Police Association.

Mr. Chairman, we did not prepare a written brief simply because we have been actively considering all parts of Bill C-157. Indeed, up until our very appearance here this morning, we had been considering our position very carefully.

After such consideration, we feel that of top priority is the fact that security legislation has to be enacted as soon as possible in this country, and that it should enable whatever agency to protect our national security in as efficient a manner as possible. We also recognize that in order to accomplish this such an agency requires adequate powers.

## [Traduction]

ciation canadienne des chefs de police, je vous remercie, ainsi que les honorables membres de ce comité, de nous donner le privilège de comparaître devant vous aujourd'hui pour vous exprimer les profondes inquiétudes que nous inspirent certaines parties du projet de loi C-157 sur lesquelles nous reviendrons tantôt.

Il me fait plaisir de vous présenter quelques-uns des membres éminents de notre association qui seront heureux de répondre à toutes vos questions après une brève déclaration préliminaire que j'ai l'honneur de vous faire.

Permettez-moi d'abord de vous présenter, à ma droite, le vice-président de notre Association, le chef John Ackroyd, qui est aussi chef de la police du Toronto métropolitain. À sa droite, vous voyez M<sup>e</sup> Guy Lafrance, directeur du Contentieux de la police de la Communauté urbaine de Montréal. Il est également vice-président du Comité des modifications de la loi de notre association. Derrière moi, est assis le chef Jon Jenkins, président de l'Association canadienne des chefs de police et chef de la police régionale de Durham. À sa droite est le chef Tom Welsh, vice-président de notre association et chef de la police d'Ottawa. Assis à côté de lui se trouve le secrétaire administratif de notre association, M. William Harasym.

Je voudrais d'abord signaler aux membres du Comité que j'ai reçu hier, en fin d'après-midi, un message CPIC d'un dirigeant de la *Canadian Police Association* réunie en congrès annuel à Winnipeg (Manitoba). Les membres de cette association m'ont demandé de lire aux membres du Comité le message suivant, dont j'ai fourni des copies au greffier:

La *Canadian Police Association* qui représente 53 432 policiers municipaux, provinciaux et de chemins de fer au Canada, réunie en congrès à Winnipeg (Manitoba), a adopté à l'unanimité une motion appuyant la position prise par l'Association canadienne des chefs de police qui demande la suppression de la Partie IV du projet de loi C-157 (Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité).

Nous avons demandé au sous-chef Flanagan de remettre une copie de ce message à Erika Bruce et Timothy Ross Wilson, greffiers du Comité spécial du Sénat sur le Service canadien du renseignement de sécurité, Bloc de l'Est, Édifices du Parlement, à Ottawa.

Meryle Cameron, *Canadian Police Association*

Monsieur le président, nous ne vous présentons pas de mémoire écrit pour la bonne raison que nous n'avons cessé d'étudier toutes les parties du projet de loi à l'étude. Jusqu'au moment de notre comparution ici ce matin nous étudions encore soigneusement quelle position nous prendrions.

Nous en sommes venus à la conclusion que la priorité numéro un est l'adoption, aussi rapidement que possible, d'une législation canadienne sur la sécurité, qui donnerait à un organisme quel qu'il soit le pouvoir d'assurer notre sécurité nationale par les moyens les plus efficaces. Nous sommes

[Text]

After scrutiny of the legislation, we have left specific representations on parts of Bill C-157—other than Part IV—to other bodies. We have, therefore, concentrated our thrust to Part IV of Bill C-157, which is apparently a separate act known under clause 51 as the Security Offences Act.

We are adamantly opposed to this portion of the bill for reasons which I will outline shortly. We feel, as well, that Part IV is a separate issue completely and that it should not have been made part of this legislation.

There has been traditionally and historically, at the expense of much effort, an excellent system of law enforcement in Canada. Our federal, provincial and municipal law enforcement agencies are respected throughout the world, and our methods of co-operation and harmonious working relationship is something of which we are very proud. We, therefore, find it difficult to understand the reasons for clauses 52 to 56 of Bill C-157, which, apart from, in our respectful opinion, apparently being constitutionally unsound, could drastically upset the excellent system of law enforcement and criminal investigation which this country is so fortunate in having.

Occurring criminal acts, whether they are under the categories of clause 52(a) and/or (b) or not, are better investigated by the police force having jurisdiction in that particular area. This system has always worked well and we see no reason to tamper with it and possibly destroy a system which has served us so well.

It is further confusing to us that Part IV of this bill has been thrust forward without any logical reasoning, in our respectful opinion. Security threats and other incidents involving internationally-protected persons historically, we have found, when manifested in criminal acts, are likely to occur in large urban centres where police forces, other than the Royal Canadian Mounted Police, have jurisdiction.

We submit that such police forces are exceptionally well trained and qualified in all provinces in Canada, and they are the logical agency to have the primary responsibility for investigating such criminal acts by virtue of their familiarity and knowledge of the community and local environment.

Apart from how and when one determines when such a criminal act fits into clause 52, parachuting in a federal policy agency to investigate and prosecute an act, which, were it not for clause 52, would be investigated in a competent manner by the force having jurisdiction, could only make for disharmony and problems in conducting the investigation and successfully resolving it.

The mechanisms which now exist between governments and police forces in this country are a credit to all concerned. Investigations which require liaison and co-operation between

[Traduction]

conscients que pour remplir une telle mission, cet organisme doit disposer de pouvoirs adéquats.

Notre étude du projet de loi C-157 nous a convaincu de laisser à d'autres associations le choix de faire pression sur les trois premières parties de cette législation, pour ne retenir que la Partie IV qui constitue apparemment une loi distincte appelée Loi sur les infractions en matière de sécurité, selon l'article 51 du projet de loi.

Nous sommes absolument opposés à cette partie du projet de loi pour les raisons que j'énumérerai dans un instant. Nous estimons qu'il s'agit d'un sujet complètement différent qui ne devrait pas figurer dans la législation à l'étude.

Grâce aux efforts faits dans le domaine de l'application de la loi, nous disposons traditionnellement au Canada d'un excellent système dans ce domaine. Nos organismes, fédéraux, provinciaux et municipaux d'application de la loi, sont mondialement respectés et nous sommes très fiers des méthodes de coopération et des harmonieuses relations de travail que nous avons créées. Nous avons par conséquent beaucoup de difficulté à comprendre la raison d'être des articles 52 à 56 du Projet de loi C-157, non seulement en raison de leur constitutionnalité incertaine, mais aussi parce qu'ils pourraient, soit dit en tout respect, chambarder l'excellent système d'application de la loi et d'enquêtes criminelles que notre pays a la chance de posséder.

Les enquêtes concernant les catégories d'actes criminels visés par les alinéas 52a) et b) sont mieux menées par la force de police directement habilitée à s'occuper des actes en question. Ce système a toujours bien fonctionné et nous ne voyons pas pourquoi il faudrait y toucher, voire le faire disparaître alors qu'il nous a été si utile.

Ce qui nous confond aussi c'est qu'à notre avis cette Partie IV du projet de loi est proposée contre toute logique. Les menaces envers la sécurité et les autres incidents impliquant des personnes jouissant d'une protection internationale se produisent normalement, constatons-nous lorsqu'il s'agit d'actes criminels, dans les grands centres urbains qui relèvent des forces policières autres que la Gendarmerie Royale du Canada.

Ces forces policières, selon nous, sont exceptionnellement compétentes et bien entraînées dans toutes les provinces canadiennes et c'est à elles en tout premier lieu qu'il revient d'enquêter sur les activités criminelles, en raison de leur connaissance approfondie de la collectivité et du milieu où elles opèrent.

Quand et comment sera-t-il établi qu'un acte criminel est visé par l'article 52? Le parachutage d'un organisme policier fédéral chargé d'enquêter et d'intenter des poursuites relativement à un acte qui, en l'absence de l'article 52, ferait l'objet d'une enquête en bonne et due forme par la force policière compétente, ne ferait que semer la zizanie et ajouter aux problèmes que pose déjà la conduite d'une enquête jusqu'à bonne fin.

Les mécanismes qui ont été convenus entre les gouvernements et les forces policières de notre pays font honneur à toutes les personnes concernées. Les enquêtes nécessitant que



[Text]

agencies—federal, provincial and municipal—are conducted in a smooth, efficient and successful fashion and have the admiration of other law enforcement agencies, including those of the United States of America.

Why, then, change such a system? We would respectfully ask, Mr. Chairman, that Part IV of Bill C-157 be deleted.

In conclusion, Mr. Chairman, while there may be uncertainties in establishing a working relationship between police forces and a new security agency, we hope that any such difficulties can be resolved. With effort, such a relationship will require a spirit of co-operation which works reciprocally and reflects teamwork.

We also acknowledge that there have been concerns expressed by the provinces of Canada. There are also questions in our minds regarding these issues, but we have decided to object specifically to Part IV of the bill.

Traditionally, federal, provincial and municipal police forces have operated in an efficient and effective manner that is the envy of many countries of the world. The basic reason for this is that the enforcement and administration of criminal law is the responsibility—we feel—of the province concerned and the police force having jurisdiction. Such responsibility, in our respectful opinion, has been successfully fulfilled and we reject any movement to destroy this relationship.

The Royal Canadian Mounted Police—many of whom are members of the Canadian Association of Chiefs of Police—is a very efficient federal police force that is respected throughout the world and is well qualified to investigate certain matters. However, we respectfully submit that this federal force should not be given the primary responsibility to investigate and prosecute criminal acts which, in normal circumstances, would be investigated by police forces having jurisdiction. We say that because we feel that this is a responsibility they are not prepared to assume. In short, we have an excellent system of law enforcement in this country and we would respectfully ask, Mr. Chairman, that it not be tampered with. We ask that for the sake of the safety of the citizens of this country as well as internationally protected persons.

Thank you, Mr. Chairman, we are now at your pleasure and that of honourable senators for any questions that you may wish to ask.

**The Chairman:** Thank you. Senator Nurgitz, do you wish to begin?

**Senator Nurgitz:** In order to understand your objection to Part IV, which contains five substantive clauses and one title clause, I understood you to say that you objected to the entire Part, but to hear you out, the major objection seemed to be clause 55.

**Mr. Flanagan:** We object to clauses 52, 53, 54 and 55. Possibly I may have sounded as though I were concentrating

[Traduction]

des organismes fédéraux, provinciaux et municipaux se mettent en rapport et coopèrent les uns avec les autres, sont conduites sans heurts et de façon efficace, à l'admiration des autres organismes d'application de la loi, y compris ceux des États-Unis.

Alors pourquoi faut-il changer ce système? Nous demandons respectueusement, Monsieur le président, que la Partie IV du projet de loi C-157 soit supprimée.

En conclusion, monsieur le président, permettez-moi de dire qu'en dépit de l'incertitude qui entoure l'établissement de relations de travail entre les forces policières et un nouvel organisme de sécurité, nous sommes confiant que ces difficultés peuvent être résolues. Chacun devra faire preuve d'un esprit de collaboration et y mettre du sien pour arriver à travailler en équipe.

Nous savons que les provinces du Canada ont exprimé leurs inquiétudes au sujet de ce projet de loi. Nous aurions des remarques à faire sur plusieurs autres de ses aspects mais nous avons décidé d'exprimer notre opposition uniquement à propos de la Partie IV du projet.

La collaboration efficace traditionnelle des forces policières fédérale, provinciales et municipales au Canada fait l'envie de nombreux pays du monde. La raison principale en est que l'application et l'administration du droit criminel ressortit à notre avis, à la province concernée et à la police compétente. Cette responsabilité, soutenons-nous respectueusement, a été bien remplie et nous nous opposons à tout ce qui pourrait détruire cette relation.

La Gendarmerie Royale du Canada—dont beaucoup des agents sont membres de l'Association canadienne des chefs de police—est une force policière fédérale très efficace, qui est respectée dans le monde entier et est tout à fait compétente pour enquêter dans certains domaines. Cependant, nous proposons respectueusement que cette force n'ait pas la responsabilité première d'enquêter sur des actes criminels et d'intenter des poursuites à leur sujet si, dans les circonstances normales, ce sont d'autres forces policières compétentes qui auraient à procéder à ces enquêtes. A notre avis, en effet, cette force policière n'est pas préparée à assumer une telle responsabilité. Bref, nous disposons au Canada d'un excellent système d'application de la loi et nous demandons respectueusement, monsieur le président, qu'on n'y touche pas dans l'intérêt de la sécurité des citoyens ou des personnes jouissant d'une protection internationale.

Merci, monsieur le président. Nous sommes maintenant à votre disposition, honorables sénateurs, pour répondre aux questions que vous voudriez nous poser.

**Le président:** Merci. Sénateur Nurgitz, voulez-vous poser la première question?

**Le sénateur Nurgitz:** Je voudrais comprendre pourquoi vous vous opposez à la Partie IV qui comprend cinq articles plus un article de titre. Si j'ai bien compris, vous vous opposez à l'ensemble de cette partie, mais en vous écoutant vous sembliez avoir surtout des objections contre l'article 55.

**M. Flanagan:** Nous nous opposons aux articles 52, 53, 54 et 55. Si j'ai donné l'impression d'insister surtout sur l'article 55,

[Text]

on clause 55 because that one concerns police officers having the primary responsibility.

**Senator Nurgitz:** I see. You do not want to lessen your objection to the other clauses. I did hear you right when I heard you say that you objected to Part IV in its entirety, but it seems that you were concerning on clause 55.

Is it fair to assume that currently in matters in which perhaps a national security problem is part of what might be an ordinary criminal investigation, you and your colleagues, as a matter of course, consult with and act in concert with the RCMP?

**Mr. Flanagan:** It is quite fair to say that. As a matter of fact, I have firsthand knowledge because we have two criminal acts which would fit into that category which occurred last year in this city—an attempted murder and a murder. We have been working with other agencies not only nationally but also internationally and are at the present time very successful.

**Senator Nurgitz:** Is it fair to say that once one of these incidents takes place within your municipal jurisdiction, there is no difficulty? That is, you would consult with the RCMP and work with them?

**Mr. Flanagan:** No problem whatsoever.

**Senator Nurgitz:** Is your objection to seeing it codified, with primary responsibility going to the RCMP? In principle that is wrong to you?

**Mr. Flanagan:** I think it goes further than that, senator. The RCMP is a police force which, in our respectful opinion, is geared to investigate certain matters federally. Our strong feeling is that the RCMP is not geared to investigate criminal acts within a large municipality because we do not feel that it is prepared in any way to assume this, in particular in the provinces of Ontario and Quebec where they do not do such investigations.

**Senator Nurgitz:** If clause 55 were not in the bill, am I correct that you would see no difficulty in terms of RCMP involvement in investigations where the possibility of national security was at stake?

**Mr. Flanagan:** As we have been doing, they would no doubt be involved. We would have them involved for the expertise which they hold in national and international matters.

**Senator Nurgitz:** I guess what you are saying is that this is a tradition which is unwritten but is workable and has worked over a long period of time.

**Mr. Flanagan:** It has worked, in our opinion, much better than in most other countries of the world, including the United States.

**Senator Nurgitz:** I simply want to get your objection and not get into a constitutional argument with you on clause 52.

**Senator Godfrey:** The Supreme Court may decide that this month in any event.

[Traduction]

c'est qu'il vise les agents de la paix ayant la responsabilité première.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous n'êtes pas moins opposé aux autres articles. Je vous ai bien entendu dire que vous étiez opposé à toute la Partie IV, mais il m'avait semblé que vous insistiez sur l'article 55.

Est-il exact de supposer qu'à l'heure actuelle vous-mêmes et vos collègues consultez tout naturellement la GRC et agissez de concert avec elle dans des cas où un problème de sécurité internationale fait partie de ce qui pourrait être une enquête criminelle ordinaire?

**M. Flanagan:** Oui, tout à fait. En réalité, je le sais de première main car, l'an dernier, il y a eu dans cette ville deux actes criminels qui tombaient dans cette catégorie: une tentative de meurtre et un meurtre. Nous collaborons avec d'autres organismes, non seulement nationaux mais également internationaux, et le dossier avance très bien en ce moment.

**Le sénateur Nurgitz:** Serait-il exact de dire que si l'un de ces incidents se produit dans votre municipalité il n'y aurait aucun problème, c'est-à-dire que vous pourriez consulter la GRC et travailler avec elle?

**M. Flanagan:** Absolument aucun problème.

**Le sénateur Nurgitz:** Votre objection tient-elle donc au fait que vous ne voulez pas que la loi accorde en principe à la GRC la responsabilité première?

**M. Flanagan:** Il y a plus que cela, me semble-t-il, sénateur. La GRC est une force policière qui, sauf votre respect, est chargée d'enquêter sur certaines questions de nature fédérale. Nous avons nettement le sentiment qu'elle n'est donc pas apte à faire des enquêtes sur des actes criminels perpétrés dans des grandes municipalités, parce qu'à notre avis elle n'est d'aucune manière préparée à assumer cette responsabilité, surtout dans les provinces de l'Ontario et du Québec où elle ne s'occupe pas de telles enquêtes.

**Le sénateur Nurgitz:** Si l'article 55 ne figurait pas dans le projet de loi, ai-je raison de penser que vous n'auriez aucune objection à ce que la GRC participe aux enquêtes là où la sécurité nationale pourrait être mise en jeu?

**M. Flanagan:** Comme cela se fait déjà, elle serait certainement de la partie. On aurait recours à elle en raison de sa compétence dans des matières d'importance nationale et internationale.

**Le sénateur Nurgitz:** Je crois comprendre que vous dites que c'est là une longue tradition non écrite mais très praticable et qui fonctionne déjà depuis très longtemps.

**M. Flanagan:** Et à notre avis elle a fonctionné bien mieux que dans la plupart des autres pays, y compris les États-Unis.

**Le sénateur Nurgitz:** Je cherche seulement à comprendre votre objection, non pas à me lancer avec vous dans une discussion constitutionnelle de l'article 52.

**Le sénateur Godfrey:** De toute façon la Cour suprême va se prononcer sur ce sujet ce mois-ci.



[Text]

**Senator Nurgitz:** Yes, it may. I would like to know what your objection is in those two circumstances described in clause 52, namely, an offence that involves the national security of a country or a matter that involves an internationally protected person. Other than constitutionally, what are your objections to the Government of Canada, through its direct involvement of the Attorney General of Canada, having conduct of those proceedings?

**Mr. Flanagan:** The best way that I can answer that is that traditionally the provinces have done this and, also, I think that we feel that there have been a few people left out of this picture, namely, the community where the act occurs. "An act constituting a threat to the security of Canada;" none of us are really sure what that might constitute. It could be, for instance, a series of bank robberies committed by a group such as the Armenians. It could be a series of kidnappings, rapes or murders or whatever. I think that the police force, having jurisdiction and controlled by the attorney general of the province, is the police force that is prepared to investigate that, and we cannot see any reason to change the umbrella from the provincial attorneys general to the federal Minister of Justice.

**Senator Nurgitz:** For example, an offence under the Official Secrets Act, which I guess is the only way to attack an act which would be a threat to the security of Canada, is prosecuted by the Attorney General of Canada.

**Mr. Flanagan:** Yes, and it is investigated by the RCMP as it is done at the present time, and we see nothing wrong with that because we feel that they have the expertise to do this.

**Senator Flynn:** It is a specialized field.

**Mr. Flanagan:** Yes.

**Senator Nurgitz:** Are we not really talking about much the same kind of thing—that is, what is envisaged now under the Official Secrets Act, which, I assume, will no longer be in existence, if Bill C-157 in its present or some alternative form is passed? Certainly we are referring to section 16 of the Official Secrets Act which is the creation of an offence. My point is, and I am sorry to be so unclear with you, sir, that, currently, matters of threats to national security which would be dealt with under section 16 of the Official Secrets Act are investigated by the RCMP and prosecuted by the Attorney General of Canada. If that section were included in any new bill, I do not see the objection because it would be much the same kind of an offence that would be envisaged in clause 52, would it not?

**Mr. Flanagan:** With respect, I do not think so, senator. I think the Official Secrets Act and such other investigations that are federally investigated at the present time are quite different from the type of criminal investigations I am talking

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, c'est possible. Je voudrais connaître vos objections contre les circonstances précisées dans l'article 52, à savoir une infraction qui porte atteinte à la sécurité nationale d'un pays ou une activité qui implique une personne jouissant d'une protection internationale. Mises à part les objections d'ordre constitutionnel, quelles objections faites-vous au gouvernement du Canada, qui serait le plus directement touché puisqu'il appartiendrait au procureur général du Canada d'intenter les poursuites dans ces cas?

**M. Flanagan:** La meilleure réponse que je puisse vous donner c'est que traditionnellement les provinces se sont occupées de cas comme ceux-là, mais aussi qu'on n'a pas tenu compte de certaines réalités, notamment de la collectivité où l'acte est commis. Un acte qui constitue une menace envers la sécurité du Canada mais dont personne ne sait exactement ce qui le constitue, pourrait par exemple prendre la forme d'une série de vols de banque commis par un groupe comme celui des Arméniens, ou que sais-je encore. Ce pourrait être une série de kidnappages de viols ou de meurtres, etc. J'estime que la force policière compétente sous le contrôle du procureur général de la province est celle qui est outillée pour enquêter dans ces cas-là, et nous ne voyons aucune raison de faire passer ce contrôle des procureurs généraux des provinces au ministre fédéral de la Justice.

**Le sénateur Nurgitz:** Les infractions commises contre la Loi sur les secrets officiels, ce qui semble-t-il est la seule façon de violer une loi de manière à constituer une menace à la sécurité du Canada, font l'objet de poursuites par le procureur général du Canada.

**M. Flanagan:** Oui, ce genre d'infraction fait habituellement l'objet d'une enquête par la GRC et nous n'avons rien à redire à cela car nous estimons qu'elle a la compétence voulue pour ce faire.

**Le sénateur Flynn:** C'est un domaine spécialisé.

**M. Flanagan:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Cela me conduit à me demander si nous ne parlons pas en somme de la même chose, c'est-à-dire de ce qui est visé en ce moment par la Loi sur les secrets officiels qui, je suppose, disparaîtrait si le projet de loi C-157 était adopté sous sa forme actuelle ou quelque autre forme modifiée? Nous faisons certainement allusion à l'article 16 de cette loi qui concerne l'inapplicabilité du Code criminel pour certaines infractions. Ce que je veux dire, et vous m'excuserez d'être si peu précis avec vous, monsieur, c'est qu'en ce moment tout ce qui pourrait constituer une menace à la sécurité nationale et tomberait sous les dispositions de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels fait l'objet d'une enquête par la GRC et de poursuites par le procureur général du Canada. Si cet article était ensuite ajouté à un autre projet de loi, je ne vois pas comment vous pourriez vous y objecter car ce serait passablement le même genre d'infraction qui serait visée par l'article 52, n'est-ce-pas?

**M. Flanagan:** Sauf votre respect, je ne le pense pas, sénateur. Je crois que la Loi sur les secrets officiels et que toute les autres enquêtes qui sont menées par le gouvernement fédéral à l'heure actuelle diffèrent beaucoup des enquêtes criminelles

[Text]

about. We have entered into an era of terrorism where all sorts of criminal acts are being committed by subversive groups. The point is that, if a criminal act is committed within a jurisdiction, and we believe that usually, as I said earlier, these are committed within a large urban centre, the essence of the investigation is that the crime is investigated properly at the first instance, because if the public force having jurisdiction does not respond and do all the necessary things that it should do at the scene of a crime, it may very well jeopardize further the security of this country because it has not been properly investigated in the first place; in other words, gathering evidence to bring to court and so forth. If there is a murder in Ottawa, Toronto or Montreal, or any other centre, that constitutes a criminal act for which, eventually, the perpetrator should be brought to court and prosecuted. We believe it should be investigated and prosecuted in a proper fashion as is being done at the present time.

**Senator Nurgitz:** By the provincial attorneys general?

**Mr. Flanagan:** Yes.

**Senator Nurgitz:** Notwithstanding the fact that national security may be at stake?

**Mr. Flanagan:** I think national security may be at stake, if it is not investigated properly.

**Senator Nurgitz:** You think that, notwithstanding national security, the provincial attorney general ought to have conduct of the proceedings.

**Mr. Flanagan:** We feel he should because that is the way it is working at the present time and it works very well. When something works well, we wonder why anyone would want to change it.

**Senator Nurgitz:** Except, as you have said, we have now entered upon an era of changed activity. With terrorism and things of that nature, would you not envisage having to change some of our approaches to these matters?

**Mr. Flanagan:** We cannot see how changing to this new approach will make things any better.

**Senator Flynn:** The Minister of Justice, when he appeared before us, said that in one instance he had a problem with regard to at least an investigation—and I am not saying that it was in regard to the laying of the charge, because I am not too sure about that. In any event, are you aware of cases where there has been difficulty between the Attorney Gen of Canada and the provincial attorney general, let us say, in matters relating to security?

**Mr. Flanagan:** No, sir, I am not. I was questioned by the media about the Minister of Justice having referred to an investigation presently going on within the city of Ottawa. I have a transcript of that although I do not know how official it is. The Minister of Justice referred to a newspaper clipping and to something which was said by a Turkish embassy official about difficulties between governments which might hinder the investigation.

[Traduction]

dont je parle. Nous sommes entrés dans une ère de terrorisme où toute sorte d'actes criminels sont commis par des groupes subversifs. Si ces actes sont commis sur un territoire donné, et selon nous ils le sont normalement dans les grands centres urbains comme je l'ai déjà affirmé, ils devraient essentiellement faire l'objet d'une enquête par la première force policière responsable, étant donné que si la force compétente ne réagit pas et ne fait pas tout ce qui est nécessaire sur la scène du crime, elle pourrait effectivement compromettre davantage la sécurité du pays; en d'autres mots, si elle omet de recueillir les preuves à présenter au tribunal et ainsi de suite. Si un meurtre est commis à Ottawa, à Toronto, à Montréal, ou dans un autre centre urbain, l'auteur de cet acte criminel devra un jour comparaître devant le tribunal et être poursuivi. Cet acte devrait faire l'objet d'une enquête et d'une poursuite en bonne et due forme comme cela se fait actuellement.

**Le sénateur Nurgitz:** Par les procureurs généraux des provinces?

**M. Flanagan:** Oui.

**Le sénateur Nurgitz:** Même lorsque la sécurité nationale est en jeu?

**M. Flanagan:** Je crois que la sécurité nationale serait en jeu si l'enquête n'était pas bien menée.

**Le sénateur Nurgitz:** Selon vous, nonobstant la sécurité internationale, les procureurs généraux des provinces devraient être chargés des poursuites.

**M. Flanagan:** Oui, parce que c'est ce qui se fait à l'heure actuelle et que cela fonctionne très bien. Quand une chose fonctionne bien, pourquoi donc, nous demandons-nous, vouloir la changer?

**Le sénateur Nurgitz:** Sauf, comme vous venez de le dire, que nous sommes maintenant entrés dans une ère de changements où il y a du terrorisme et d'autres activités semblables, au sujet desquelles vous ne pourriez vraiment pas envisager de modifier certaines façons de les aborder?

**M. Flanagan:** Nous ne voyons pas comment le fait de changer d'approche à l'égard de ce nouvel état de choses améliorerait la situation.

**Le sénateur Flynn:** Il me semble que le ministre de la Justice, qui a déjà comparu devant nous, a dit qu'une fois il avait eu un problème au sujet, à tout le moins, de l'enquête—et je ne dis pas cela concernant le fait de porter plainte car je n'en suis pas sûr. Quoi qu'il en soit, connaissez-vous des cas où il y aurait eu des difficultés entre le procureur général du Canada et un procureur général provincial, par exemple dans des questions touchant la sécurité.

**M. Flanagan:** Non, monsieur, je n'en connais pas. J'ai lu la presse et j'ai été interrogé par les médias au sujet de l'allusion du ministre de la Justice concernant l'enquête en cours dans la ville d'Ottawa. J'en ai une transcription mais je ne sais pas dans quelle mesure elle est officielle. Le ministre a fait état d'une coupure de journal et à quelque chose qui aurait été dit par un fonctionnaire de l'ambassade de Turquie concernant



[Text]

As a result of the publicity in *Le Devoir*, these matters were brought out at a joint meeting of the RCMP and ourselves, and the RCMP dissociated themselves from the remarks made by the Minister of Justice and reiterated that the investigation was going along in the very successful manner which, as I said earlier, we think it is.

**Senator Flynn:** That answers the question, so far as I am concerned. The only problem I can see, and I do not know if you have any solution to it, is that the proceedings by the attorney general of a province in a given case might endanger some operations of the security agency. I suppose, in most cases, it could be resolved by conversations between the Minister of Justice, the Attorney General of Canada and the provincial attorney general. Do you know of any legal mechanism which allows the Attorney General of Canada to intervene in that particular case in a way not necessarily described in clause 2?

**Mr. Flanagan:** We have had meetings with the Solicitor General and other people in connection with this, and these particular things were put to us. We said just what you are saying—if it were brought to our attention that the reason for this is, for instance, a hostile government within Canada, which would not proceed properly, then therefore, the federal people should be able to move in.

We feel it should be spelled out that, if these things were to happen, then someone should do something specific rather than having this broad mandate.

**Senator Flynn:** I agree that the way this is drafted is awful. It would create more problems than it would solve.

**Senator Godfrey:** You are suggesting that, instead of having to have the consent of the Attorney General of Canada, it be taken for granted that, ordinarily, the provincial attorneys general would go ahead, but that, in certain cases, the Attorney General of Canada would have the power to override the decision of the provincial attorney general and to stop the prosecution because it might endanger the security of Canada because, after all, he should be the official judge on the security issue; is that what you are saying?

**Mr. Flanagan:** We feel that, if it is, for example, a hostile government which is not behaving properly, then there should be a provision covering that. We feel that it is only common sense, if the proper thing is not being done, that someone should then move in. This is done in the Province of Ontario. When an attorney general feels that, perhaps, a municipal police force is not behaving properly, he can then send in the provincial police.

**Senator Godfrey:** In other words, you are giving an override to the attorney general in certain cases where he thinks, in the interests of justice, there should not be a prosecution even though a murder may have been committed. As an example, the Attorney General of Ontario in the Kirby case decided

[Traduction]

des difficultés entre gouvernements qui pourraient nuire à l'enquête.

En raison de la publicité faite dans *Le Devoir*, cette question a été abordée au cours d'une réunion entre la GRC et nous-mêmes et cette dernière a désavoué les propos du ministre de la Justice et a réitéré que l'enquête progressait de façon satisfaisante, et c'est ce que nous pensons nous-mêmes comme je l'ai déjà affirmé.

**Le sénateur Flynn:** Cela répond à ma question en ce qui me concerne. La seule difficulté que je vois, et je ne sais pas si vous savez comment la résoudre, c'est que des poursuites intentées par le procureur général d'une province dans un cas donné pourraient mettre en danger certaines opérations du service de sécurité. Je suppose que dans la plupart des cas ces difficultés pourraient être soulevées par des conversations entre le ministre de la Justice, le procureur général du Canada et celui de la province concernée. Connaissez-vous un mécanisme légal permettant au procureur général du Canada d'intervenir dans un cas comme celui-là, d'une façon qui n'est pas forcément prévue à l'article 2?

**M. Flanagan:** Nous avons rencontré le solliciteur général et d'autres personnes précisément sur cette question. Nous avons dit exactement ce que vous venez de dire: s'il nous était signalé que la raison en est, par exemple, un gouvernement hostile à l'intérieur du Canada qui ne procéderait pas comme il faut, alors et par conséquent les responsables fédéraux devraient pouvoir entrer en jeu.

A notre avis, il faudrait qu'il soit précisé que si de tels événements devaient se produire alors quelqu'un serait chargé de prendre des mesures précises au lieu d'avoir un mandat aussi large.

**Le sénateur Flynn:** Je conviens que le libellé de cet article est vraiment mauvais. Il créerait plus de problèmes qu'il n'en résoudrait.

**Le sénateur Godfrey:** Vous proposez qu'au lieu d'avoir à obtenir le consentement du procureur général du Canada, il irait de soi qu'en temps ordinaire les procureurs généraux des provinces agiraient, mais que dans certains cas le procureur général aurait le pouvoir d'arrêter des poursuites pouvant être préjudiciables à la sécurité du Canada puisque, après tout, c'est lui qui devrait avoir le dernier mot en la matière; est-ce bien cela que vous dites?

**M. Flanagan:** Nous estimons que si, par exemple, c'est un gouvernement ennemi qui ne se comporte pas comme il faut, il faudrait qu'une disposition prévoit ce cas. Il tombe sous le sens, me semble-t-il, que si ce qui doit être fait ne l'est pas, il faut que quelqu'un s'en occupe. C'est ce que fait la province d'Ontario: lorsque le procureur général estime que peut-être une force policière municipale n'agit pas comme elle le devrait, il peut faire intervenir la police provinciale.

**Le sénateur Godfrey:** En d'autres mots, vous donnez au procureur général l'autorisation d'intervenir dans certains cas où il estime que, dans l'intérêt de la justice, aucune poursuite ne devrait être intentée même si un meurtre a été commis. Dans l'affaire Kirby par exemple, le procureur général de

[Text]

that he would not prosecute because Kirby was valuable as an informer. Similarly, you could have a situation involving national security where, if you go so far as not to have a murderer arrested because it would, in the judgment of the Attorney Gen, do great damage to the security of Canada. That should not be left to the provincial attorneys general whose particular business is not national security but criminal law enforcement.

**Mr. Flanagan:** Perhaps, Mr. Lafrance could answer that.

**Me Guy Lafrance, directeur des Services légaux des policiers de Montreal:** Si vous permettez, ce que nous recherchons le plus, c'est de nous assurer que les poursuites soient intentées au niveau du Procureur général des provinces. Il y a des cas exceptionnels où nous pouvons considérer que la sécurité nationale est en jeu. Je ne veux pas entrer dans un débat constitutionnel pour déterminer qui doit avoir juridiction dans ce domaine. Cependant, l'opinion de l'Association canadienne des chefs de police est à l'effet que dans ces cas précis, le Procureur général du Canada pourrait lui aussi intervenir pour dire qu'il n'y aura pas de poursuite. Strictement à ce niveau, dans certains cas, et non pas dans tous les cas et à chacune des fois qu'il y a une poursuite à intenter, la dénonciation doit être autorisée par le Procureur général du Canada. C'est un mandat qui est très large et qui a pour effet de nuire à l'efficacité des policiers locaux, qui sont les premiers intervenants. C'est en matière criminelle et dans ce domaine là, nous croyons que la partie 4 devrait être retirée.

**Le sénateur Flynn:** L'intervention doit être exceptionnelle et non pas la règle.

**Me Lafrance:** C'est exact.

**Senator Godfrey:** You are saying that there is a connection between the right to prosecute and the efficiency of the local police. You feel it is more efficient to have provincial attorneys general or people from their office do the actual prosecuting rather than the federal people even though there may be a security question. You feel that, as a general rule, they should be doing it, but with certain exceptions you think there should be an overriding power where security is paramount.

**Mr. Lafrance:** Exactly.

**Senator Lapointe:** Say there were an attack on an airport—which is within federal jurisdiction, what line of conduct would you follow? Do you think the local police should be the first to be on the scene and that they should then notify the provincial or federal government of the situation?

**Mr. Flanagan:** If, for instance, the situation occurred at Uplands Airport, which is within the City of Gloucester, then the Gloucester police force, having primary jurisdiction, would investigate the matter. They would enlist the assistance of the Mounted Police if there were federal property involved. I take it you are referring to some sort of hijacking incident at an airport?

[Traduction]

l'Ontario a décidé qu'il ne poursuivrait pas parce que Kirby était un informateur. On pourrait aussi avoir une situation touchant la sécurité nationale où vous iriez jusqu'à décider de ne pas faire arrêter un meurtrier, parce que cette arrestation pourrait, selon le jugement du procureur général, nuire grandement à la sécurité du Canada. Cette décision ne devrait pas être laissée aux procureurs généraux des provinces qui n'ont pas en réalité à s'occuper de la sécurité nationale mais seulement de l'application du code criminel.

**M. Flanagan:** M. Lafrance pourrait peut-être vous répondre à ce sujet.

**Mr. Guy Lafrance, Director of Legal Services for the Montreal Police Force:** With your permission, what we most want to find out, to be sure about, is that proceedings will be instituted at the level of the provincial Attorneys Gen. There are exceptional cases where we might consider that the national security is at stake. I don't want to get into a constitutional debate to decide who should have jurisdiction in this area. However, it's the opinion of the Canadian Association of Chiefs of Police that in those special cases, the Attorney Gen of Canada could also intervene, to prevent proceedings. Strictly at that level, in certain cases, and not in all cases or every time there is a prosecution to be brought, the prosecution must be authorized by the Attorney General of Canada. This is a very broad mandate, and one that has the effect of reducing the effectiveness of the local police forces, who are the first to become involved. It's a matter of criminal law and as regards that area we feel that Part 4 should be withdrawn.

**Senator Flynn:** Intervention should be the exception, and not the rule?

**Mr. Lafrance:** Exactly.

**Le sénateur Godfrey:** Vous dites qu'il y a un rapport entre le droit d'intenter des poursuites et l'efficacité de la police locale. Vous jugez plus efficace que ce soit les procureurs généraux des provinces ou des représentants de leur bureau plutôt que des représentants du gouvernement fédéral qui intentent les poursuites, même s'il se pose une question de sécurité. De façon générale, vous estimez que c'est eux qui devraient s'en charger, quoique dans certains cas, vous considérez qu'un pouvoir doit permettre d'enfreindre cette règle lorsque la question de sécurité est primordiale.

**M. Lafrance:** Exactement.

**Le sénateur Lapointe:** Supposons qu'une attaque ait lieu contre un aéroport sous juridiction fédérale. Quelle ligne de conduite adopteriez-vous? Pensez-vous que la police locale devrait être la première à se rendre sur les lieux quitte ensuite à en aviser le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial?

**M. Flanagan:** Si l'incident survenait à l'aéroport d'Uplands, qui se trouve dans la ville de Gloucester, alors la police locale étant la première compétente, en la matière irait enquêter sur l'affaire. Elle ferait appel à la GRC si une propriété fédérale était en cause. Si je vous comprends bien, vous envisagez un cas de piraterie dans un aéroport?



[Text]

**The Chairman:** Yes, consider a hostage-taking situation at Uplands airport, for example. Are you saying that such an incident should be managed by the Gloucester police?

**Mr. Flanagan:** Yes.

**The Chairman:** Would you say that such an incident at Mirabel airport should be handled by the Ste-Scholastique police?

**Mr. Flanagan:** Yes.

**Senator Flynn:** That is what is done presently and there has been no problem.

**The Chairman:** I am aware that that is what is done presently. Mr. MacGuigan was referring to the hostage-taking incident at Mirabel airport.

**Senator Flynn:** The witness has just said that the RCMP do not agree with the minister.

**Senator Lapointe:** Perhaps the Ste-Scholastique police force is not strong enough to deal with a situation like a hostage-taking. If not, would they call the RCMP at once or would they call the provincial police?

**Mr. Flanagan:** The Ste-Scholastique police force would call the Quebec police force, in the same way as a small-town police force in Ontario would likely call the provincial police force if they required additional help. Police forces throughout Canada, however, are well qualified and do have the expertise necessary to handle these things. As a matter of fact, at the Ottawa airport we have had exercises involving ourselves, the Gloucester police and other police forces.

**Senator Lapointe:** If, however, a hijacking incident involved a foreign country, it would involve the federal police. At what time, in that case, would you call the RCMP?

**Mr. Flanagan:** We have systems whereby everyone would be notified simultaneously. We are saying that when something happens in a community, it should be investigated primarily in a proper fashion by the police force which is right there, ready to respond to that crime scene immediately. After that, whatever other agencies that are necessary can be called in. At times we have had to call in both branches of the RCMP, including the security service, and the FBI and so on. Many foreign police services have been involved. The responsibility for the crime scene and for the criminal act, however, rests with the Ottawa police force and we feel this is the proper system because it works well.

**Mr. Ackroyd:** Perhaps I could add something, senator. I can only speak for the Toronto International Airport, but we have always had what we refer to as a joint force operation at that airport. At any time at the Toronto International Airport there are representatives of the Royal Canadian Mounted Police, the Ontario Provincial Police, the Peel Region and Metro-Toronto. In an incident of hostage taking, therefore, three or four police forces are involved at all times at that airport. We also have the capability of calling in whatever additional staff might be needed in that event.

[Traduction]

**Le président:** Oui, prenons le cas d'une prise d'otages, à l'aéroport d'Uplands, par exemple. Voulez-vous dire que c'est la police de Gloucester qui devrait s'occuper d'un tel incident?

**M. Flanagan:** Oui.

**Le président:** Selon vous, si cet incident survenait à l'aéroport de Mirabel, est-ce que ce serait la police de Sainte-Scholastique qui devrait s'en occuper?

**M. Flanagan:** Oui.

**Le sénateur Flynn:** C'est ce qui se passe actuellement et il n'y a pas de problème.

**Le président:** Je sais qu'il en est ainsi actuellement. M. MacGuigan parlait de l'incident de la prise d'otages à l'aéroport de Mirabel.

**Le sénateur Flynn:** Le témoin vient de dire que la GRC n'est pas d'accord avec le ministre.

**Le sénateur Lapointe:** La police de Sainte-Scholastique n'est peut-être pas assez forte pour s'occuper d'une situation comme une prise d'otages. Dans ce cas, ferait-elle immédiatement appel à la GRC ou à la police provinciale?

**M. Flanagan:** Elle ferait appel à la police du Québec comme le ferait la police d'une petite ville de l'Ontario qui aurait probablement recours à la police provinciale si elle avait besoin d'une aide supplémentaire. Les forces de police du Canada sont qualifiées et ont les compétences nécessaires pour s'occuper de ces situations. En fait, à l'aéroport d'Ottawa, il y a eu des exercices auxquels nous avons participé, ainsi que la police de Gloucester et d'autres forces policières.

**Le sénateur Lapointe:** Mais si un incident de piraterie impliquait un pays étranger, la police fédérale serait alertée. Alors, à quel moment feriez-vous appel à la GRC?

**M. Flanagan:** Nous avons des systèmes grâce auxquels tous les intéressés seraient avisés simultanément. Nous soutenons que lorsqu'un incident se produit dans une localité, il y a lieu de confier la première enquête à la force de police qui se trouve sur place et qui est prête à se rendre immédiatement sur les lieux. Ensuite, on peut appeler tout autre organisme nécessaire. Parfois, nous avons dû faire appel aux deux services de la GRC, y compris le service de sécurité, ainsi qu'au FBI, etc. De nombreux services de police étrangers nous ont prêté main forte. Mais c'est la police d'Ottawa qui est chargée de se rendre sur les lieux du crime et d'enquêter sur l'acte commis et nous estimons que ce système est adéquat, car il fonctionne bien.

**M. Ackroyd:** Je pourrais peut-être ajouter quelque chose, sénateur. Je ne puis parler que pour l'aéroport international de Toronto, mais il s'y trouve toujours une force mixte. Il y a toujours sur place des représentants de la Gendarmerie royale du Canada, de la police provinciale de l'Ontario, de la police de la région Peel et de celle du Toronto métropolitain. Par conséquent, s'il se produit une prise d'otages, trois ou quatre forces de police sont toujours présentes à l'aéroport. Il nous est aussi possible de faire appel au personnel supplémentaire qui peut être requis en pareilles circonstances.

[Text]

**The Chairman:** Who is responsible in such a situation? Who takes the lead?

**Mr. Ackroyd:** As Deputy Chief Flanagan has said, the local police force would be the one in charge of a hostage-taking situation, for instance. If threats to national security are involved, obviously the RCMP would become involved. It is then a joint venture.

**The Chairman:** In the case of a national security incident, do the RCMP have any local standing legally?

**Mr. Ackroyd:** The RCMP have traditionally been present at airports.

**The Chairman:** Have they any legal status, however? I ask this question because I have been involved in the management of hostage-taking incidents in which local police forces have argued that the RCMP are an accommodation but have no legal standing whatsoever.

**Mr. Ackroyd:** If we were dealing with an issue which dealt with nothing beyond the borders of Canada—a straight hostage-taking situation within Metropolitan Toronto, for example—we would feel that we were the responsible body.

**The Chairman:** Does anybody in Canada have the sort of flying squad team necessary to deal with a hostage-taking incident? I am speaking about a team which would include the psychiatrists and what have you. Do you have telephone numbers where they can be reached and so on?

**Mr. Ackroyd:** We have that capability within Metro Toronto. We keep two teams on around the clock.

**The Chairman:** Would this also be true in Gloucester?

**Mr. Ackroyd:** I cannot answer that question, sir.

**The Chairman:** Do the RCMP have this kind of capability?

**Mr. Ackroyd:** I do not know whether the RCMP have that kind of capability within Metro Toronto.

**The Chairman:** There is one point that we have not brought out which has to do with clause 55 of the bill, wherein "the apprehension of the commission of such an offence" is dealt with. I am beginning to wonder whether this is intended to give local standing to the federal government in matters where it did not previously have such standing.

**Senator Flynn:** It depends upon the area that you speak of. Hostage taking might have nothing to do with the security of Canada.

**The Chairman:** I am talking about foreign terrorists, VIP protection, and that sort of thing.

**Senator Flynn:** Yes, but distinctions must be made. There may be a hostage-taking incident that has no relation to the security of Canada. On the other hand, another such incident may have some relation to the security of Canada.

**The Chairman:** I agree; I am merely addressing the sorts of instances of hostage taking by terrorists, and I am wondering whether there is an effort in this clause to assert a federal role

[Traduction]

**Le président:** Qui est responsable dans ce genre de situation? Qui mène le bal?

**M. Ackroyd:** Comme le sous-chef Flanagan l'a dit, la police locale s'occuperait d'une situation de prise d'otages, par exemple. S'il y avait des menaces pour la sécurité nationale, évidemment, la GRC serait appelée. Ce serait alors une action conjointe.

**Le président:** Dans le cas d'un incident touchant à la sécurité nationale, la GRC a-t-elle légalement le droit d'intervenir au niveau local?

**M. Ackroyd:** La GRC a toujours été présente dans les aéroports.

**Le président:** Mais a-t-elle un statut juridique à cet égard? Je pose la question, car j'ai participé au règlement d'incidents de prise d'otage où la police locale soutenait que la GRC était utile mais n'avait absolument pas de statut juridique quelconque à cet égard.

**M. Ackroyd:** S'il s'agissait d'une situation qui ne dépasse pas les frontières du Canada—une simple prise d'otage dans la région métropolitaine de Toronto, par exemple—nous nous estimerions l'organisme responsable.

**Le président:** Y a-t-il au Canada des équipes volantes capables d'intervenir lors d'incidents de prise d'otage? Je parle d'une équipe qui comprendrait des psychiatres, etc. Avez-vous des numéros de téléphone où vous pouvez les rejoindre, etc.?

**M. Ackroyd:** Cela existe dans la région métropolitaine de Toronto. Deux équipes se relaient pour assurer un service jour et nuit.

**Le président:** En est-il également ainsi à Gloucester?

**M. Ackroyd:** Je ne saurais dire, monsieur.

**Le président:** La GRC dispose-t-elle d'un tel service?

**M. Ackroyd:** Je ne sais pas si elle dispose d'un tel service dans la région métropolitaine de Toronto.

**Le président:** Il y a une question que nous n'avons pas soulevée concernant l'article 55 du projet de loi, où il est question de «la crainte de leur perpétration», en parlant d'infractions. Je commence à me demander si l'on vise ainsi à donner au gouvernement fédéral le pouvoir d'agir au niveau local dans des affaires où, auparavant, il ne l'avait pas.

**Le sénateur Flynn:** Tout dépend du domaine dont vous voulez parler. Un incident de prise d'otage peut n'avoir rien à faire avec la sécurité du Canada.

**Le président:** Je parle de terroristes étrangers, de la protection des dignitaires, etc.

**Le sénateur Flynn:** Oui, mais il faut faire des distinctions. Un incident de prise d'otage peut, ou non, avoir un rapport avec la sécurité du Canada.

**Le président:** Je le reconnais, mais je veux simplement parler des cas de prise d'otage par des terroristes et je me demande si, dans cet article, on vise à donner au gouvernement



[Text]

where there is presently no federal role except by accommodation. That is my question.

**Mr. Flanagan:** I think that is one of the troubles that we have encountered with this bill, because we do not know either.

**Senator Flynn:** I do not think it would change that. I think the RCMP presently have local authority with respect to the enforcement of some federal laws, such as those having to do with drugs, for example. I do not know, constitutionally, the solution, but in any event they are doing it. They are investigating income frauds and matters like that. I believe the RCMP has local standing there, but it is in relation to certain types of offences that they have such authority and local standing.

**Senator Lapointe:** Do they have more general legal powers in the provinces when they are constituent with the provincial police?

**Senator Flynn:** Not as such. When they are acting as provincial police, they are provincial police and that is all. They are the same persons, but there is a dual duty in these provinces.

**Mr. Flanagan:** Acting as provincial police, however, they would be investigating criminal matters.

**Senator Flynn:** Yes.

**Mr. Ackroyd:** On that point, Madam Senator, I can say that under section 18 of the RCMP Act, the Royal Canadian Mounted Police have the authority to enforce the Criminal Code anywhere in Canada. Of course, the processing of the charges would be done through the provincial attorney general.

While I am speaking, perhaps I could comment on sub-clauses 52(a) and (b). We have talked about crimes like hostage taking and murder. If you look at clause 52(b), my interpretation—right or wrong—is that, if the victim of a crime is an internationally protected person, no proceedings can be commenced without federal authority. In Metropolitan Toronto there are over 70 consulate generals. This means that for any crime from assault to theft of a camera to murder—you can look at the whole gamut of the law—no proceedings can be commenced by the local police force without bringing in the Royal Canadian Mounted Police. Our concern on this point has to do with the mechanism of that. I am speaking, again, for the province of Ontario. In the province of Ontario, the RCMP has been limited to the enforcement of drug laws and laws pertaining to customs and excise. They also work with the local police force on the joint force. With this bill, however, if we arrested someone for stealing a camera from the car of a consulate general, we could not proceed in court without federal authority. I suppose that begs the whole question with respect to how the mechanics of this will be set up across Canada. Is it the intent of this legislation that a consulate general, for example, who is the victim of a crime, is now only under federal jurisdiction?

[Traduction]

fédéral un rôle qu'il n'a actuellement pas, si ce n'est accessoirement. Voilà ma question.

**M. Flanagan:** Je pense que c'est l'une des difficultés que nous pose ce projet de loi, car nous ne savons pas non plus.

**Le sénateur Flynn:** Je ne pense pas que cet article changerait les choses. Je pense que la GRC a actuellement des pouvoirs au niveau local en ce qui concerne l'application de lois fédérales touchant les stupéfiants, par exemple. Du point de vue constitutionnel, je ne connais pas la solution, mais quoi qu'il en soit, la GRC le fait. Elle enquête sur les escroqueries financières et autres affaires semblables. Je crois qu'à cet égard, la GRC est habilitée à agir, c'est-à-dire que pour certains types de délits, elle détient ce pouvoir au niveau local.

**Le sénateur Lapointe:** A-t-elle des pouvoirs plus généraux dans les provinces où elle fait partie intégrante de la police provinciale?

**Le sénateur Flynn:** Pas comme tel. Quand elle agit en tant que police provinciale, elle devient une police provinciale, c'est tout. Ce sont les mêmes personnes, mais exerçant une fonction double dans ces provinces.

**M. Flanagan:** En tant que police provinciale, cependant, elle enquêterait sur des questions criminelles.

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**M. Ackroyd:** A ce sujet, madame le sénateur, je puis dire qu'aux termes de l'article 18 de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, la GRC a le pouvoir d'appliquer le Code criminel n'importe où au Canada. Évidemment, les accusations sont traitées par les procureurs généraux des provinces, mais la GRC a maintenant ce pouvoir, oui.

Pendant que j'ai la parole, je pourrais peut-être formuler des observations sur les paragraphes 52a) et b). Nous avons parlé de délits comme les prises d'otages et les meurtres. Si vous examinez le paragraphe 52b), mon interprétation—juste ou fausse—c'est que si la victime d'un crime est une personne qui jouit d'une protection internationale, aucune procédure ne peut être entamée sans l'autorisation du gouvernement fédéral. Dans le Toronto métropolitain, il y a plus de 70 consulats généraux. Donc, pour n'importe quel délit, depuis les vols de fait et les vols d'appareils-photos jusqu'aux meurtres, soit l'ensemble des délits visés par la loi, aucune procédure ne peut être entamée par la police locale sans qu'intervienne la Gendarmerie royale du Canada. À ce sujet, nos préoccupations concernent le mécanisme en cause. Je parle encore une fois pour la province de l'Ontario. En Ontario, la compétence de la GRC est limitée à l'application des lois sur les stupéfiants ainsi que des lois concernant les douanes et accises. La GRC travaille aussi de concert avec la police locale, c'est-à-dire dans la force mixte. Mais avec ce projet de loi, si nous arrêtons quelqu'un parce qu'il a volé un appareil-photo dans la voiture d'un consul général, je ne pourrais le poursuivre sans l'autorisation du gouvernement fédéral. Cela soulève la question de savoir comment fonctionnera le processus dans l'ensemble du Canada. Aux termes du projet de loi, si un consul général, par exemple, est victime d'un acte criminel, cela ne relève-t-il que de la compétence du gouvernement fédéral?

[Text]

**Senator Nurgitz:** I suppose what we really must get to, Chief Ackroyd, is the question of whether the camera was stolen for some greater purpose than that of a thief merely wanting a camera—that is, was the camera stolen for security purposes? Then perhaps one can see the wisdom in it. It may well be that the Attorney General of Canada may say “We do not want that prosecuted because the camera—

**Senator Balfour:** Or a brief case was stolen.

**Senator Nurgitz:** Yes, a brief case containing information. “It may be that there is bigger fish to fry”, in terms of that; and your simple answer may be that because the matter of the whole security problem is not available to you, you would say “Look I have a theft here, and a theft is a theft, so let us prosecute the guy”. I know that you are raising what appears to be a small matter, which normally comes within the jurisdiction of your force and the provincial Attorney General, but I think one can envisage that this would have other implications and there may well be a sound and good reason not to proceed at that moment.

**Mr. Ackroyd:** We get back to the constitutional argument of whether that jurisdiction stays with the provinces or is turned over to the federal government.

**Senator Nurgitz:** The federal government has the responsibility for peace, order and good government. It would not be the first time that the federal government, because of its overriding responsibility, had to override something that had happened ordinarily within the provincial jurisdiction.

**The Chairman:** The point you make and the one that I am trying to make is whether there is any standing, except by sufferance, of the federal police force in relation to a security matter in a law enforcement proceeding. It is all on sufferance and it seems to me quite understandable that the police chiefs would come forward and say, “We like it the way it is”, because everything is in their hands and the entire federal system is on sufferance. If that is so, and I suspect it is, then my question is: Granted that this section—although I think you have rather overstated it, because there is nothing to prevent you from instituting proceedings—is a very strange section, do you have any suggestion on how to give the Security Service, or the federal government’s national security interest, some legal standing in a law enforcement process which is now entirely vested in the provincial entities?

**Mr. Flanagan:** There may possibly be some way to do this, but we would submit that it is not by giving them the primary responsibility. That’s for certain.

**The Chairman:** Yesterday evening we had Professor Friedland before us. He is a distinguished professor of law at the University of Toronto. He was arguing that offences under clause 52—offences against public order sections, treason, et cetera—should in fact be transferred to the federal jurisdiction and that we should not use the approach taken here. Is that a cleaner section, or do you feel that the Gloucester police, in a treason case, would have the expertise to deal with that? The point is that the Gloucester Police Force, as the situation now stands in a treason case in their jurisdiction, would be legally

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Je suppose qu’il faut en fait déterminer, chef Ackroyd, si l’appareil-photo a été volé pour obtenir quelque chose d’important, c’est-à-dire pour des fins de sécurité? C’est peut-être là l’élément de sagesse de la disposition. Il se peut très bien que le Procureur général du Canada ne veuille pas que des poursuites soient intentées parce que l’appareil-photo—

**Le sénateur Balfour:** Ou une mallette a été volée.

**Le sénateur Nurgitz:** Oui, une mallette contenant des renseignements. Il serait possible que la prise soit plus grosse et que vous décidiez, la question de la sécurité ne pouvant être invoquée, d’intenter des poursuites contre le voleur pour le simple motif du vol. Je sais que vous soulevez ce qui semble être une question secondaire qui relève probablement de la compétence de votre force policière et de celle du vérificateur général, mais je pense que cela pourrait avoir d’autres répercussions et qu’il pourrait y avoir une bonne raison de ne pas intenter de poursuites à ce moment-là.

**M. Ackroyd:** Nous revenons à l’argument constitutionnel de savoir si cette compétence est conservée aux provinces ou transférée au gouvernement fédéral.

**Le sénateur Nurgitz:** Car le fédéral a la responsabilité de maintenir la paix, l’ordre et un bon gouvernement, etc. Ce ne serait pas la première fois que le gouvernement fédéral, en raison de sa compétence générale, aurait à outrepasser une compétence d’ordinaire provinciale.

**Le président:** La question que vous soulevez et que j’essaie de faire valoir, c’est de savoir s’il existe des pouvoirs véritables à part la tolérance de la police fédérale concernant les questions de sécurité dans des poursuites en application de la loi. Tout dépend de cette tolérance et il me semblerait tout à fait compréhensible que les chefs de police soutiennent qu’ils préfèrent les choses comme elles sont, car tout est entre les mains du fédéral et le système fédéral tout entier s’inspire de la tolérance. S’il en est ainsi, et je crois que tel est le cas, ma question serait la suivante: Comme cette disposition—je pense que vous avez exagéré un peu, car rien ne vous empêche d’intenter des poursuites—très curieuse, avez-vous une idée de la façon de donner au service de sécurité, dans l’intérêt de la sécurité nationale, une position légale dans un appareil judiciaire aujourd’hui entièrement confié à des entités provinciales?

**M. Flanagan:** Il y a peut-être des façons de le faire, mais nous pensons qu’il est peu probable qu’on leur donne la responsabilité première. C’est certain.

**Le président:** Hier matin, nous avons entendu le professeur Friedland. C’est un éminent professeur de droit à l’université de Toronto. Il soutenait que contrairement à ce que stipule l’article 52, les cas d’atteinte à l’ordre public, de trahison, etc., devraient relever de la compétence fédérale. Cet article est-il préférable ou estimez-vous que la police de Gloucester, dans une affaire de trahison, aurait les compétences pour agir? La question est de savoir si, dans l’état actuel des choses, la police de Gloucester serait légalement entièrement responsable dans son secteur de compétence au cours d’une affaire de trahison,



[Text]

responsible entirely, and the national police force—Senator Flynn, you shake your head; why?

**Senator Flynn:** You have to take into consideration the role of the provincial police. They are not alone. The system has been in operation for years. I do not recall any big problem with regard to that. I think that what has been said before is that, if the case endangers the security of Canada, then the Attorney General could say "Well, because it is such an exceptional case, I am taking over". I think that is what has been said and that is as far as we need to go. Here it is exactly to the contrary. Consent is required in all cases. Whether a camera is stolen or even a shoe, the consent of the Attorney Gen of Canada is required, which I consider to be a stupid rule.

**The Chairman:** Would you do that simply in the prosecution of offences, or would you also include in this section the apprehension of the commission of an offence?

**Senator Flynn:** To which section are you referring?

**The Chairman:** It is clause 55.

**Senator Flynn:** I divorce the problem of clause 55 from that of clause 52. The cooperation between the police forces is already excellent. We do not need to give primary responsibility to the RCMP. I believe that is the argument. But when we come to the laying of a charge and proceeding with a certain case, that is where the problem comes in. The intervention of the Attorney General of Canada should be only in exceptional cases, which really endangers the security of Canada.

**Senator Godfrey:** In clause 52, instead of requiring the consent, perhaps we should require that they be consulted—that they cannot start a prosecution without consulting the Attorney General. Then he would have the input and he might decide that for security reasons he should exercise an overriding power. Moreover, in order to take care of the chairman's point about giving him some status, could we not also include that they be consulted under clause 55 rather than giving them primary responsibility. That would give the status that you are talking about.

**Mr. Flanagan:** That is the system at the present time.

**Senator Godfrey:** But we put it in there so that they would have the actual legal status which does not at present exist, although that, in fact, is the practice. That would satisfy the chairman's point on sufferance. That is a thought that has just occurred to me.

**Mr. Flanagan:** We have come before you today to say that we agree with the system at the present time. This, of course, would only formalize it.

**The Chairman:** The reason why I was occupying so much of the committee's time was that there must be a reason for what is being put forward. As I said when Mr. MacGuigan was before us, I believe he has to come back, because he did not give us the reason—or certainly he did not give us sufficient reason. While we have the police chiefs with us, I want to get squarely on the record, if it is their view, (a) their competence

[Traduction]

et si la force de police nationale—sénateur Flynn, vous hochez la tête, pourquoi?

**Le sénateur Flynn:** Vous devez tenir compte du rôle de la police provinciale. Elle n'est pas toute seule. La situation existe depuis des années. Je ne me rappelle pas qu'il y ait eu de gros problèmes à cet égard. Je pense que ce qu'on a déjà dit, c'est que si l'incident menace la sécurité du Canada, le gouverneur général peut conclure à un cas exceptionnel et décider de s'en charger et de ne pas tenter de poursuites. Je pense que c'est ce qui a été dit et nous n'avons pas besoin d'aller plus loin. Ici, c'est exactement le contraire. Il faut son consentement dans tous les cas. Qu'il s'agisse du vol d'un appareil-photo ou d'une chaussure, le consentement du procureur général du Canada est nécessaire, ce que je trouve stupide.

**Le président:** En serait-il ainsi seulement pour de poursuites ou cet article englobe-t-il aussi la crainte de la perpétration d'une infraction?

**Le sénateur Flynn:** A quel article faites-vous allusion?

**Le président:** A l'article 55.

**Le sénateur Flynn:** Je distingue le problème de l'article 55 de celui de l'article 52. La coopération entre les forces policières est déjà excellente. Nous n'avons pas besoin de confier la responsabilité première à la GRC. C'est là le point. Mais quand il s'agit de déposer une accusation et d'intenter des poursuites dans une affaire donnée, voilà où se pose le problème. L'intervention du gouverneur général du Canada ne devrait se faire que dans les cas exceptionnels où la sécurité du Canada est vraiment menacée.

**Le sénateur Godfrey:** A l'article 52, plutôt que d'exiger son consentement, nous devrions peut-être exiger qu'il soit consulté, exiger qu'on ne puisse entamer de poursuites sans l'avoir consulté. Car il pourrait conclure que l'affaire est grave du point de vue de la santé au point qu'il peut exercer son pouvoir prépondérant. En outre, pour tenir compte du point de vue du président au sujet de la position légale à lui donner, on devrait aussi prévoir qu'il soit consulté aux termes de l'article 55 plutôt que de lui accorder la responsabilité première. Cela lui donnerait la position dont vous parlez.

**M. Flanagan:** Le système est ainsi à l'heure actuelle.

**Le sénateur Godfrey:** Mais nous prévoyons ce pouvoir ici de sorte qu'il ait une position légale maintenant, quoiqu'il intervienne déjà de la sorte. Cela répondrait à la question du président sur la tolérance. C'est une pensée qui m'est venue à l'esprit.

**M. Flanagan:** Nous comparaissons aujourd'hui devant vous pour vous faire savoir que nous sommes d'accord avec le système actuel. Évidemment, il s'agirait simplement de l'officialiser.

**Le président:** J'ai accaparé à ce point le temps du Comité parce qu'il doit y avoir une raison à ce qui est mis ici de l'avant. Je l'ai dit quand M. MacGuigan a comparu devant nous, je crois qu'il doit revenir, car il ne nous en a pas donné la raison—enfin pas de raison suffisante. Pendant que nous avons avec nous les chefs de police, je voudrais que soit clairement inscrits au compte rendu, a) leur compétence en ce

[Text]

with regard to these instances, and (b) that they have had no problems, that the system under which the federal Security Service is consulted has not given rise to any difficulties—because when we have the commissioner and others before us, we shall be asking them a similar question. I am not surprised that the present system makes the chiefs feel very happy, because all of the cards are in their hands; but I am wondering why this section was brought forward, if someone somewhere is not discontent.

**Mr. Flanagan:** Mr. Chairman, with respect, I do not think we are very happy because all of the cards are in our hands. I think we are very happy because all forces work well together. We are also wondering what brought this business forward. We are also wondering if this is not part of what we recently read in the newspapers with regard to federal police powers, that no one was consulted on the matter other than federal people. We are wondering whether that is not, more or less, the thin edge of the wedge. So we are at a loss as well as to the reasons why.

**Mr. Ackroyd:** Of the 285 recommendations of the McDonald Commission, there was no such recommendation on this subject. Going back to a point you raised with regard to small police forces handling, for example, a hostage situation at an airport. The provision within Ontario is that the Ontario Provincial Police maintains the service, and, of course, the Solicitor General would have the authority to send the OPP into any place within the province where assistance was required. He also has the authority to call in any other police force within the province. I cannot say what applies in other provinces. I sense your concern there and I think that is how the matter would be handled.

**The Chairman:** I do know in relation to hostage taking incidents and in relation to the protection of VIP's and foreign visitors that you have a normal degree of stress in these matters between interlocking jurisdictions, and incidents do arise. There is no question about that. What I am trying to get at here is whether or not this section, which is a convoluted and difficult one, is necessary to deal with that problem. You have made the case that it is not.

**Senator Balfour:** I would like to move the questioning to a different area. The members of the association may or may not wish to express their views. Does the association have a view with respect to the principle of the bill in as much as it separates the security service function from the RCMP?

**Mr. Flanagan:** We have not expressed an official opinion nor do we intend to on that matter. Privately, our members are divided on this issue so we have decided that we should not express an official opinion.

**Senator Balfour:** Clause 21(1) of the bill has been discussed many times. It has been explained to us by officials of the Solicitor General's department as merely being an attempt to condify in the bill peace officer protection afforded by section 25 of the Criminal Code of Canada and by common law. Sitting aside the precise wording of the clause, would you agree that members of the security service should be afforded

[Traduction]

qui concerne ces domaines et b) l'assurance qu'ils n'ont pas eu de problèmes que le système dans le cadre duquel le service de sécurité est consulté n'a posé aucune difficulté—car lorsque comparaitront le commissaire et d'autres témoins, nous leur poserons une question semblable. Je ne suis pas surpris que le système actuel satisfasse vivement les chefs de police, étant donné toutes les cartes qu'ils ont en main, mais je me demande pourquoi cet article a été introduit s'il n'y a personne de mécontent.

**M. Flanagan:** Monsieur le président, sauf votre respect, si nous sommes satisfaits, ce n'est pas parce que nous avons toutes les cartes en main mais parce que toutes les forces travaillent bien ensemble. Nous nous demandons aussi ce qui a provoqué toute cette histoire. Nous nous demandons si cela n'a pas trait à ce que nous avons récemment lu dans les journaux au sujet des pouvoirs de la police fédérale, à savoir que personne n'a été consulté si ce n'est les représentants fédéraux. Nous nous demandons si, en fait, ce n'est pas plus ou moins la pointe de l'iceberg. Nous nageons dans la confusion et ignorons les raisons sous-jacentes à tout cela.

**M. Ackroyd:** Des 285 recommandations de la Commission McDonald, aucune ne porte sur cette question. Revenons au point que vous avez soulevé sur la façon dont les petites forces de police s'occupent, par exemple, d'une prise d'otages dans un aéroport. En Ontario, la loi stipule que la police provinciale de l'Ontario assure le service et évidemment, le solliciteur général a le pouvoir de l'envoyer n'importe où dans la province où on a besoin d'aide. Il a aussi le pouvoir de faire appel à toute autre force policière de la province. Je ne puis dire ce qui se fait dans d'autres provinces. Je comprends vos préoccupations et je pense que c'est ainsi que la question serait traitée.

**Le président:** Par rapport aux incidents de prise d'otages et à la protection des dignitaires et des visiteurs étrangers, je sais que vous avez certaines difficultés, normales à concilier les diverse compétences. Cela ne fait pas de doute. J'essai de savoir si cet article qui est complexe et difficile est nécessaire pour régler les cas de ce genre. Vous venez de démontrer qu'il ne l'était pas.

**Le sénateur Balfour:** J'aimerais changer un peu de sujet. L'Association voudra peut-être répondre à cette question on s'abstenir. Que pense-t-elle du fait que le projet de loi retire à la GRC les services de sécurité?

**M. Flanagan:** Nous n'avons pris aucune position officielle à ce sujet et nous n'avons pas l'intention de le faire. L'opinion de nos membres est partagée là-dessous. Nous avons décidé de ne pas prendre officiellement position sur cette question.

**Le sénateur Balfour:** Nous avons discuté à plusieurs reprises du paragraphe 21(1) du projet de loi. Les fonctionnaires du ministère du solliciteur général nous ont expliqué qu'il ne vise simplement qu'à consacrer dans le projet de loi la protection dont jouissent les agents de la paix en vertu de l'article 25 du Code criminel du Canada ou de la common law. Abstraction faite du libellé même du paragraphe en question, croyez-vous



[Text]

the same protection afforded a peace officer in the performance of duty under the Criminal Code and common law or should the members of the security service have more or less protection?

**Mr. Ackroyd:** I have volunteered to answer your question and I am not so sure that is wise. This is a complicated issue. I have read the McLeod Report and have heard the Solicitor General of Canada refer to this attempt to codify in clause 21 the authority of these people. It is my impression that members of the service will have more power than any peace officer in this country holds. Considering that amount of power and looking to both sides, their mandate under clause 14 and their accountability—and here I am speaking for myself—it presents a problem as to the amount of power that is in clause 21. I understand the minister's dilemma.

Reference has been made to the McLeod Report and the Waterfield case. I see the test outlined by the Waterfield case as a very subjective one—In other words taking the actions of a peace officer, whether they be under common law, case law or a section of the Criminal Code authorizing him to use his power, and applying this test to those actions. If you use the Waterfield test to determine whether the peace officer went beyond his special powers, give that a broad interpretation and try to codify it in clause 21 to give members of the service the power outlined there, in my opinion it far exceeds any power a peace officer has.

**Senator Balfour:** But setting aside the language of clause 21(1), what protection should be afforded members of the security service in the performance of their duties, what level of protection?

**Mr. Ackroyd:** In all probability they need authority similar to what we as police officers have in carrying out our responsibilities. I don't have an answer to your question. I don't know whether you should spell out that power by listing the powers they have under certain jurisdictions, which is very difficult, but clause 21 gives very broad powers.

**The Chairman:** If there are no more questions, gentlemen, I thank you very much. We share with you the confusion with regard to these clauses. Perhaps by the end of our report we will have straightened things out for you.

The committee adjourned.

At 2.15 p.m. the committee resumed.

**The Chairman:** Honourable senators, it is my pleasure to welcome to the committee the Honourable Warren Allmand, the former Solicitor General of Canada. Welcome, sir. Perhaps you would like to spend a few moments outlining your thoughts on the legislation which is before us and then we would be very grateful to have the benefit of a question period with you.

**Hon. Warren Allmand, P.C., M.P., Former Solicitor General of Canada:** Mr. Chairman and members of the committee, as the Chairman indicated, I come to this committee as a person who spent four years as Solicitor General of Canada

[Traduction]

que les membres du service de sécurité devraient être protégés de la même façon que les agents de la paix dans l'exercice de leurs fonctions en vertu du droit criminel ou de la common law, ou bien cette protection devrait-elle être accentuée ou au contraire réduite.

**M. Ackroyd:** Je me suis offert pour répondre à votre question, mais je ne sais pas si j'ai bien fait. La question est complexe. J'ai lu le rapport McLeod et j'ai entendu le solliciteur général du Canada dire que l'article 21 visait à codifier la protection accordée à ces personnes. J'ai l'impression que les membres du service auront plus de pouvoir que tout autre agent de la paix. Compte tenu du mandat qui leur est confié par l'article 14 et des comptes qu'ils ont à rendre, je crois que l'article 21—et je parle pour moi-même—leur accorde un peu trop de pouvoirs. Je comprends le dilemme auquel fait face le ministre.

Il a fait mention du rapport McLeod et de l'affaire Waterfield. Je crois que le critère établi par l'affaire Waterfield est très subjectif. Autrement dit, je ne crois pas qu'on puisse appliquer ce critère à la conduite d'un policier dans l'exercice de ses pouvoirs que ce soit en vertu de la common law, de la jurisprudence ou d'une disposition du Code criminel. Si l'on adopte le critère Waterfield pour établir si un policier a outrepassé ses pouvoirs spéciaux, si l'on donne une interprétation large à ces pouvoirs et qu'on essaie de les codifier dans l'article 21, je crois que cela dépasse les pouvoirs dont jouit n'importe quel agent de la paix.

**Le sénateur Balfour:** Si l'on fait abstraction du libellé du paragraphe 21(1), quelle protection devrait être assurée aux membres du service de sécurité?

**M. Ackroyd:** Ils devraient sans doute être investis des mêmes pouvoirs que nous avons en tant qu'agents de la paix. Je n'ai pas de réponse à votre question. Je ne sais pas s'il faut énumérer les pouvoirs qu'ils possèdent dans certains domaines, ce qui est très difficile à faire, mais l'article 21 leur accorde des pouvoirs trop vastes.

**Le président:** Si vous n'avez pas d'autres questions à poser Messieurs, je vais remercier nos témoins d'être venus comparaître devant nous aujourd'hui. Nous n'y voyons pas plus clair que vous dans ces articles. Nous réussissons peut-être d'ici le moment de la présentation de notre rapport à éclaircir la situation.

Le Comité suspend ses travaux.

La séance reprend à 2 h 15.

**Le président:** Honorables sénateurs, j'ai le plaisir d'accueillir l'honorable Warren Allmand, ancien solliciteur général du Canada. Je vous souhaite la bienvenue, monsieur. Peut-être aimeriez-vous nous exposer quelques instants votre point de vue sur le projet de loi dont nous sommes saisis, après quoi nous vous serions très reconnaissant de nous accorder le bénéfice d'une période de questions.

**L'honorable Warren Allmand, C.P., député, ancien solliciteur général du Canada:** Monsieur le président, madame et messieurs du Comité, comme le président l'a indiqué, je me présente devant vous en tant qu'ancien titulaire pendant quatre

*[Text]*

from 1972 to 1976. During that time I, with the department, took the initiative to establish the first comprehensive mandate for the security service, that is, the mandate of March, 1975. Also during that period we established and received the report of the Morand Commission, which dealt with complaints against the RCMP and disciplinary measures for those who had broken the rules. During that time we implemented and passed the protection of privacy legislation, otherwise known as the wiretap legislation. Another very important event which took place in that timeframe was the Olympics of 1976 which, if you will recall, followed on the Munich Olympics where several athletes had been assassinated by terrorists. Of course, we did everything possible to prevent that kind of act from occurring at the Montreal Olympics. Those were some of the significant items with respect to the security service which took place when I was Solicitor Gen.

Prior to my appointment as Solicitor General two very significant events occurred. One was the appointment, and reporting, of the Mackenzie Commission which recommended, as senators know, the split of the security service from the RCMP. That recommendation was not accepted by the government but it was agreed to "layacise", if I might use that word, the community service. From that point on non-RCMP officers were appointed as directors general starting with Mr. Starnes and followed by Mr. Dare. Also, directives were given to the security service to bring in more civilian members, which was not done satisfactorily as was found out later. Also, what I consider to be an important group was established in the solicitor general's department—the Police and Security Planning Group. The purpose of that group was to gather together people from various backgrounds: academics, security workers from other places such as the Armed Forces, members of police forces and so on. The group was formed to give the Solicitor Gen another source of advice on security matters, a source in addition to the RCMP in order that the Solicitor General would not be captive of only one source of advice. As a result there was a movement in the direction of "layacising", or broadening, the input into security service matters, but they did not go the full way as recommended by the Mackenzie report.

It was only following my term as Solicitor General with the Samson revelations in Montreal that we had the so-called alleged illegalities, or dirty tricks, and the appointment of the McDonald and Keable commissions. I testified at great lengths before both those commissions.

During the years 1972 to 1974 many cases were brought to my attention which indicated to me that there was a need for a mandate for the RCMP. There were many examples of fuzziness in regard to the definition of subversion, of what con-

*[Traduction]*

ans, de 1972 à 1976, du poste de solliciteur général du Canada. Pendant ces quelques années, mon ministère et moi-même avons pris l'initiative d'établir le premier mandat détaillé du Service de sécurité, c'est-à-dire le mandat de mars 1975. Au cours de la même période, nous avons également constitué la Commission Morand, chargée d'étudier les plaintes portées contre la G.R.C. et les mesures disciplinaires à prendre à l'endroit de ceux de ses membres qui avaient contrevenu à son règlement, et nous en avons reçu le rapport. Nous avons fait adopter et appliquer le projet de loi sur la protection de la vie privée, aussi connu sous le nom de projet de loi sur les tables d'écoute. Les Jeux olympiques de 1976 sont un autre événement important qui est survenue pendant ce laps de temps et, si vous vous souvenez, ils suivaient ceux de Munich au cours desquels plusieurs athlètes avaient été assassinés par des terroristes. Évidemment, nous avons tout fait en notre pouvoir pour empêcher ce genre de menace de planer sur les Jeux olympiques de Montréal. Ce sont là quelques-uns des principaux événements touchant le Service de sécurité qui sont survenus pendant que j'étais solliciteur général.

Avant ma nomination à ce poste, deux choses très importantes se sont produites. Il y a eu la nomination de la Commission Mackenzie et le dépôt de son rapport qui recommandait, comme les sénateurs le savent, de séparer le Service de sécurité du reste de la G.R.C. Le gouvernement n'a pas accepté cette recommandation, mais il a convenu de «laïciser», pour ainsi dire, les services à la population. À partir de ce moment-là, les agents de la G.R.C. qui n'étaient pas officiers ont été nommés à des postes de direction générale, à commencer par M. Starnes qui a été suivi de M. Dare. En outre, le Service de sécurité a reçu des directives lui demandant d'engager plus de personnel civil, une opération qui n'a pas été menée de façon satisfaisante, comme on s'en est rendu compte par la suite. De plus, un groupe que je considère comme important a été créé au sein du ministère du solliciteur général, notamment celui de la police et de sécurité dont l'objectif était de rassembler des gens de divers milieux, notamment des universitaires, des employés d'autres services de sécurité, par exemple ceux des Forces armées, des forces policières et ainsi de suite. Ce groupe a été constitué pour fournir au solliciteur général une autre source d'information sur les questions de sécurité, une source complémentaire à la G.R.C., de manière à ce que le solliciteur général ne soit pas limité aux conseils d'un seul groupe. Il en est résulté un mouvement vers la «laïcisation» ou l'universalisation des sources de renseignements en matière de sécurité, mais on n'est pas allé aussi loin que le recommandait le rapport Mackenzie.

C'est uniquement à la suite de mon mandat comme solliciteur général qu'on a fait à Montréal des révélations dans le cadre de l'affaire Samson selon lesquelles nous nous étions livrés à de prétendues irrégularités, ou à des coups bas, et que les commissions McDonald et Keable ont été instituées. J'ai longuement témoigné devant les deux commissions.

De 1972 à 1974, beaucoup de faits ont été portés à mon attention qui m'ont amené à croire à la nécessité de donner un mandat précis à la G.R.C. La définition de subversion, de ce qui constitue une menace pour le Canada, des rapports qu'il y



*[Text]*

stituted a threat to Canada, the relation of the RCMP security service to Parliament, and so on. We had such situations as the National Farmers' Union and its president, Roy Atkinson, being targetted by the security service because they were planning tractor demonstrations, one in Prince Edward Island and one in Ottawa. There is no doubt that such demonstrations would have disrupted traffic, and they did, but it is my opinion that that sort of thing should be dealt with by the ordinary police forces and not by the security service.

Another case in which I was involved concerned with the National Black Coalition. The confusion there was that, if you had radical ideas or wished to change the status quo, then you were automatically considered a subversive. We had continually to correct that attitude. We pointed out that expressing radical ideas or philosophies, as long as it was done in a manner within the law—in other words, if it did not involve putting those ideas into operation by means of violence or crime—was quite acceptable in our society no matter how much we disliked the ideas being promoted or how much we thought they were foolish or foreign to our way of life.

Finally, it was revealed to me that I myself had been made a target of the RCMP security service, had been bugged and considered a Communist. Of course, as far as we knew, that had not been done with the approval of senior officers, but there was a sergeant involved.

**Senator Buckwold:** What year was that?

**Hon. Mr. Allmand:** It was during my term as Solicitor General. I forget the exact year. Everything was revealed to the McDonald commission in the testimony and finally it was admitted through Warren Hart. He was a black undercover agent working with the RCMP who had been brought over from the United States where he had worked under cover for the FBI. I merely point to examples such as this to indicate the fuzziness with respect to what was really subversive, what should be the target and the need for guidelines and for a mandate.

As you know, we did go forward with the mandate of 1975. It was not only myself and senior civil servants who saw the need for the mandate; the RCMP and the security service leaders themselves also felt there was a need for a clear mandate in order that they themselves would know what the parameters of their activities should be. The leaders in the security service and people in the field to whom I spoke wanted clear guidelines. They did not want to be left in a grey area where they did not know whether they would be acting within or without their responsibilities.

Threats to our security are still present, although most of them are of an international nature. In fact, I would say the great majority of them are. We must recognize that Canada is a very open country. Canada can be used by terrorist groups of one foreign country against a target or victim group of another

*[Traduction]*

a entre le Service de sécurité de la GRC et le Parlement, etc. était vague à maints égards. Il est arrivé que le Syndicat national des cultivateurs et son président, Roy Atkinson, fassent l'objet d'une surveillance du Service de sécurité pour avoir organisé une manifestation impliquant la présence de tracteurs dans l'Île-du-Prince-Édouard et à Ottawa. Il ne fait aucun doute que cette manifestation aurait causé des embouteillages, ce qui est arrivé d'ailleurs, mais je suis d'avis que ce genre de chose relève plus de la force constabulaire municipale que du Service de sécurité.

Un autre cas, dans lequel j'étais impliqué, concernant la Coalition nationale des noirs. Dans ce cas-là, la confusion tenait au fait que si quelqu'un avait des idées radicales ou voulait faire évoluer les choses, il était automatiquement considéré comme subversif. Nous devons constamment corriger cette attitude. Nous avons souligné que le fait d'exprimer des idées ou des philosophies radicales est tout à fait acceptable dans notre société pour peu qu'on le fasse sans contrevenir à la loi, c'est-à-dire sans instaurer ces idées et principes en recourant à la violence ou au crime, même si nous n'aimions pas les idées qu'on professait ou si nous les trouvions farfelues ou étrangères à notre mode de vie.

Enfin, on m'a fait savoir que je faisais moi-même l'objet de la surveillance du Service de sécurité de la GRC, que ma résidence et mon bureau étaient truffés de mouchards et qu'on me soupçonnait d'être communiste. Évidemment, on a reconnu qu'à leur connaissance, les officiers supérieurs n'avaient pas approuvé cette surveillance, mais il reste qu'un sergent était impliqué.

**Le sénateur Buckwold:** En quelle année cela se passait-il?

**L'honorable M. Allmand:** Cela s'est passé pendant que j'étais solliciteur général. Je ne me souviens plus très bien de l'année. Tout a été révélé à la Commission McDonald au cours des témoignages et la GRC l'a finalement admis par l'intermédiaire de Warren Hart. C'était un Noir travaillant comme agent secret pour la GRC qu'on avait fait venir des États-Unis où il avait travaillé pour le FBI. Je vous donne ces exemples uniquement pour démontrer la confusion qui régnait lorsqu'il s'agissait de savoir ce qui était vraiment subversif ou ce qui justifiait une surveillance de la part du Service de sécurité et illustrer le besoin de lignes directrices et d'un mandat pour ce Service.

Comme vous le savez, nous avons adopté le mandat de 1975. Les hauts fonctionnaires et moi-même n'étions pas les seuls à percevoir la nécessité d'un mandat, mais les chefs du Service de sécurité de la GRC eux-mêmes estimaient qu'il fallait donner au Service un mandat clair de manière à savoir jusqu'où ils pouvaient aller. Les chefs du Service de sécurité et des gens de ce domaine à qui j'ai parlé demandaient des lignes directrices claires. Ils ne voulaient pas rester dans le vague car ainsi, ils ignoraient s'ils restaient dans les limites de leurs attributions ou s'ils outrepassaient leurs fonctions.

Notre sécurité nationale fait encore l'objet de menaces bien que la plupart d'entre elles soient d'une nature internationale. En fait, je dirais qu'il en est ainsi dans la vaste majorité des cas. Il faut reconnaître que le Canada est un pays très ouvert. Il peut servir de champ de bataille à des groupes terroristes

*[Text]*

country, just as the Arab terrorists went after the Israeli athletes in Germany. Planes have been hijacked in third party countries, for example Switzerland, and groups such as the Bader-Meinhoff, the Red Brigade, the Weathermen and the Armenians, in the last year, have carried on such activities here.

I want to deal with the bill now that I have some made some introductory remarks, and I would like to point out that there are four general matters in the bill which I strongly agree with. One is that there should be a statutory mandate for the security service. I had a part in developing the present mandate, and, by the way, I would have preferred at the time we passed it in cabinet to submit it to Parliament for approval; that was not done, although it was made public later. With such sensitive matters as national security and intelligence, the mandate of your security service must be approved by Parliament, not simply by the government in power at any particular time. Furthermore, the reason there should be a legislative mandate is that, first of all, it cannot be changed by the whim of the government of the day. You must go back to Parliament to change it and any change must be done openly. So I agree very much with a legislated mandate for the security service.

I also agree very strongly with separating the security service from the RCMP, not simply because it was recommended by the MacKenzie Royal Commission and by the McDonald Royal Commission, but because my own experience has shown me that this is essential. The RCMP is basically a police force which originally had a military tradition. Their equipment and training programs are directed principally to police officers. Right now, I think the educational admission standard is grade 12. Many members are recruited basically for police work and go through the training program at the depot in Regina. As you know, much of the work of the RCMP is in provincial and municipal policing and traffic control and the majority of these recruits are trained for such work.

Both the mandate for that type of police force and the recruiting and training program are completely different from the type of mandate and recruiting and training program you need for making the judgments and analyses necessary in intelligence and security work. I will give you an example. A few years ago one of the RCMP security service personnel, in telling me about one of his colleagues, said, "I have a colleague who thinks that Karl Marx is one of Groucho's brothers." He was telling me this to indicate the lack of sophistication of some of the people in the security service with respect to the very subtle, political realities which the security service must deal with, if they are going to deal with the concepts of subversion and of radicalization and of many of the other things that they have to approach. So I stand very firmly in favour of the split. I also favour the two new proposed institu-

*[Traduction]*

d'un pays étranger dont le groupe victime est d'un autre pays étranger, comme cela c'est produit en Allemagne lorsque des terroristes arabes s'en sont pris à des athlètes israéliens. Des avions ont été détournés dans des tiers pays, en Suisse par exemple, et des groupes comme le Bader-Meinhoff, la Brigade Rouge, les Weathermen et les Arméniens, apparus l'année dernière, ce sont livrés à des activités semblables ici.

Maintenant que mes observations préliminaires sont terminées, je voudrais parler du projet de loi et souligner qu'il comporte quatre mesures générales que j'approuve entièrement. D'abord, le mandat du Service de sécurité devrait être prévu dans la loi. Il s'agit du mandat actuel, dont j'ai participé à la mise au point. En passant, j'aurais préféré à l'époque qu'il soit adopté au Cabinet et qu'il soit soumis à l'approbation du Parlement, mais il n'en a pas été ainsi bien qu'il ait été rendu public plus tard. J'estime que puisqu'il s'agit d'une question aussi délicate que la sécurité nationale et le renseignement de sécurité, le mandat de notre Service de sécurité doit être approuvé par le Parlement et non seulement par le gouvernement au pouvoir, quel qu'il soit. En outre, la raison pour laquelle le mandat devrait être prévu dans une loi est qu'ainsi, aucun gouvernement ne pourra le modifier selon son bon plaisir. Pour cela, il faudra obtenir le consentement du Parlement et tout changement devra être fait ouvertement, ce qui fait que je suis favorable à l'idée d'établir le mandat du Service de sécurité par la voie législative.

Je suis également d'accord pour qu'on sépare le Service de sécurité du reste de la GRC, non seulement parce que cette mesure a été recommandée par les commissions royales d'enquête MacKenzie et McDonald, mais parce que mon expérience m'a appris que c'est essentiel. La GRC est d'abord et avant tout une force policière qui, au tout début, avait une tradition militaire. Le matériel qu'emploie la GRC et ses programmes de formation sont surtout destinés aux officiers de police. À l'heure actuelle, les candidats doivent avoir terminés le cours secondaire pour être admis. Beaucoup de recrues sont engagées avant tout pour faire du travail policier et elles suivent leur entraînement au dépôt de la GRC, à Regina. Comme vous le savez, une grande partie du travail de la GRC consiste à assurer un service policier provincial et municipal ainsi que le contrôle de la circulation et les recrues sont en majorité formées à cette fin.

Les normes qui régissent ce genre de travail policier et le programme de recrutement et de formation sont complètement différentes de celles qui régissent le recrutement et la formation qui s'imposent à l'égard des agents du Service de sécurité en raison du jugement qu'ils devront exercer et des analyses qu'ils devront faire dans leurs fonctions de renseignement et de sécurité. Je vais vous donner un exemple. Un jour, il y a quelques années, un des membres du personnel du Service de sécurité de la GRC m'a parlé d'un de ses collègues. Il m'a dit: «J'ai un collègue qui croit que Karl Marx est un des frères de Groucho». Il me disait cela pour me montrer le manque de culture de certains des membres du Service de sécurité en ce qui concerne des réalités politiques très subtiles que le Service de sécurité doit connaître s'il veut pouvoir comprendre des notions telles que la subventions et la radicalisation et beau-



## [Text]

tions of Inspector Gen and the Review Committee, but I have some suggestions for improving them.

My principle criticisms of the bill are, first, that I could not accept the bill in its present form as a member of Parliament and as a member of the government caucus. I think it is defective in many of its clauses. I will start with clause 2 and the definition of "threats to the security of Canada". During your questioning, if you wish me to go into more detail, I will be glad to do so. However, I think that that definition as presently written is too broad. It provides too broad a mandate; it is broader than it needs to be. Many of the words are ambiguous and therefore unclear and, because of that, it becomes subjective rather than objective in its application and leaves those who must administer it in a position where too much depends on their own judgment in applying that definition and its subdefinitions.

Personally, I tend to the position that one might consider a two-tier type of mandate: Tier one would be broader and would allow for more subjectivity for "threats to Canada from abroad"; tier two would be a more restrictive mandate, a tighter mandate for threats from within Canada by Canadians. With respect to the first tier, I agree that within that mandate should fall espionage and sabotage. However, I find the remainder of subclause (a) too loosely drafted.

With respect to foreign threats, I would allow for a broader mandate there, as would, I think, most Canadians because, to begin with, many of the terrorist threats and security threats are international. In our history in Canada, we have had very few domestic security threats. We had the FLQ in 1970, and there have been other minor security threats, but I would say that, when I was Solicitor General, most of the matters that came across my desk were in the nature of foreign security threats being made in Canada or coming through Canada. Therefore, I would have a very tight mandate with respect to threats from Canada and basically it would be to target those individuals and groups who would change the system of government, the Constitution or our laws by means of violence or other criminal means—and here I am not using legal language.

I would not include "any type of illegality", because then you get the sort of thing you had with the National Farmers' Union where you may be plotting to disrupt traffic, but I think

## [Traduction]

coup d'autres qu'il devra maîtriser. Par conséquent, je souscris sans aucune hésitation à la séparation des deux services. Je suis également favorable à la création des deux nouveaux services proposés, celui de l'inspecteur général et celui du Comité de surveillance, mais j'aurais quelques améliorations à suggérer.

Mes principales critiques au sujet du projet de loi sont les suivantes. D'abord, je ne peux accepter le projet de loi dans sa forme actuelle en tant que député au Parlement ni comme membre du parti au pouvoir. Beaucoup de ses dispositions comportent des lacunes graves. Je vais commencer par l'article 2 et la définition de menaces à la sécurité du Canada. Vous pourrez me demander plus de détails pendant la période des questions, je me ferai un plaisir de vous les donner. Cependant, j'estime que cette définition, telle qu'elle est présentement formulée, est trop large. Elle accorde au Service un mandat trop vaste, plus vaste qu'il n'est nécessaire. Beaucoup des termes employés sont ambigus et manquent par conséquent de clarté et à cause de cela, son application ne peut plus être objective, mais laisse une grande place à la subjectivité et met ceux qui devront l'appliquer dans une situation délicate, en ce sens que trop de choses dépendront de leur jugement dans l'application de la définition et des sous-définitions que contient l'article.

Personnellement, je crois qu'on pourrait envisager un mandat de type bipartite: la première partie conférerait au Service des pouvoirs plus vastes et autoriserait une plus grande part de subjectivité dans les cas de menaces à l'endroit du Canada depuis l'étranger. La deuxième partie lui conférerait des pouvoirs moins étendus, en prévision de menaces à la sécurité du pays venant de l'intérieur de nos frontières et causées par des canadiens. J'admets que l'espionnage ou le sabotage devraient relever de la première partie du mandat. Cependant, j'estime que le reste de l'alinéa a) est trop vague.

Quant aux menaces venant de l'étranger, je conférerais au Service un mandat plus vaste, ce en quoi je crois avoir l'appui de la plupart des Canadiens parce que, tout d'abord, une grande partie des menaces causées par les terroristes et des menaces à la sécurité nationale sont de nature internationale. L'histoire du Canada fait état de très peu de menaces à la sécurité du pays venant de Canadiens. Il y a eu celle du FLQ en 1970 et d'autres menaces sans grande importance à la sécurité du pays, mais je dirais que lorsque j'étais solliciteur général, la plupart des affaires dont j'ai eu à m'occuper personnellement concernaient les activités de services de sécurité étrangers qui opéraient au Canada ou qui pénétraient sur notre territoire. Par conséquent, je réduirais le mandat du Service en ce qui concerne les menaces venant de l'intérieur du pays et il consisterait surtout à surveiller les particuliers et les groupes qui viseraient à changer le système gouvernemental, la constitution ou nos lois en recourant à la violence ou à d'autres moyens criminels et ici, je n'emploie pas la terminologie juridique.

Ces activités du Service ne s'appliqueraient à aucun type d'acte illégal, sinon il faudrait s'occuper de cas semblables à celui du Syndicat national des cultivateurs qui complotait dans

*[Text]*

those things can be left to our ordinary police forces and attorneys general.

We do not need a security service to deal with the writing of slogans on walls, such as "Downs with our capitalist society", if that is the only thing that a group will do, or disruptions of traffic or illegal marches on Yonge Street. The local police force can deal with those things.

However, I think for domestic threats, the only targets should be those groups who would use violence or other criminal means such as extortion, kidnapping or whatever. As I said, if you want me to go into more detail on clause 2, I will.

The other clause that is related to clause 2 is clause 14 which deals with the functions or mandate of the security service. Again I think this mandate is too broad and ambiguous, which is the same complaint that I have against the "threat to the security of Canada" in clause 2, and I extend this criticism to subclause (1) and (2) of clause 14.

Subclause (3) of clause 14, however, is supposed to exempt from the effect of subclauses (1) and (2) those who are engaged in lawful advocacy, protest or dissent. I think that that is too narrow, because it puts the stress on those who are against rather than on those who might be for something. Although it mentions "lawful advocacy", it is not clear what that means. The terms "protest" and "dissent" refer to those who would preach and write and protest in one way or another against some initiative from the government or from the establishment. I think the same sort of consideration should be given not only to those who protest in dissent but to those who propose a new political philosophy, who espouse a new political system and may be promoting something. They may not be protesting or dissenting, but they may be proposing something unpalatable to most of us because it is radical.

Being radical, it may seem out of touch with our traditional values. Perhaps that is what is meant by «lawful advocacy», but that is not very clear. Therefore, I think clause 14(3) should be rewritten so it is clear that, whether it is a form of dissent or something proposed in a radical way, a change should not be the target of the security service, so long as it is made without the use of violence or the use of a criminal act.

The same argument could be made with respect to clauses 15 to 17, which deal with assessments for security purposes. My complaints against those clauses are the same as those I levelled against clause 14(1) and clause 2 pertaining to definitions of threats to security. The same applies with respect to clause 21, which might be called the "justification for illegal acts section." I think that that is much too broad. I think they

*[Traduction]*

le but de causer des embouteillages et je crois qu'on peut laisser ce genre de choses à nos forces constabulaires ordinaires et aux procureurs généraux des provinces.

Nous n'avons pas besoin d'un service de sécurité pour arrêter ceux qui écrivent des slogans sur les murs comme «A bas notre société capitaliste», si les activités d'un groupe se limitent à cela, ou à perturber la circulation ou à marcher illégalement sur la rue Yonge. La police locale peut s'en occuper.

Toutefois, en qui concerne les activités qui représentent une menace pour le Canada, les seuls groupes visés devraient être ceux qui ont cours à la violence ou à d'autres actes criminels, comme l'extorsion, l'enlèvement, etc., et, comme je l'ai dit tout à l'heure, si vous voulez plus de détails sur l'article 2, je vous en donnerai.

L'autre disposition qui se rapporte à l'article 2 est, évidemment, l'article 14, qui définit les fonctions ou le mandat du Service de sécurité. Ici encore, je suis d'avis que ce mandat est trop vaste et ambigu; cette même objection que j'ai contre les dispositions de l'article 2 concernant les menaces à la sécurité du Canada, s'applique aussi aux paragraphes 1 et 2 de l'article 14.

Le paragraphe (3) de l'article 14 contient toutefois une disposition qui est censée exempter des paragraphes 1 et 2 les personnes qui participent à des activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord. J'estime que cette disposition est trop restreinte parce qu'elle met l'accent sur ceux qui sont contre, plutôt que sur ceux qui sont pour certaines idées. Même si l'article fait mention d'activités légitimes de défense d'une cause, on ne stipule pas clairement ce que l'on entend par «activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord»; bien sûr, on fait allusion à ceux qui prêchent ou écrivent et protestent d'une façon ou d'une autre contre certaines initiatives du gouvernement ou de l'établissement, mais je pense que l'on devrait mettre sur le même pied ceux qui non seulement protestent ou manifestent un désaccord, mais qui voudraient proposer une nouvelle philosophie politique, épouser un nouveau système politique, ou promouvoir certaines idées. Sans protester ou manifester un désaccord, mais il peut arriver qu'ils proposent des idées que la plupart d'entre nous jugeraient inacceptables, des idées radicales, des idées très éloignées de nos valeurs traditionnelles.

Radicalement, c'est peut-être que l'on veut dire par «activités légitimes de défense d'une cause» mais ce n'est pas très clair. Par conséquent, je suis d'avis que le paragraphe 14(3) devrait être rédigé de nouveau afin qu'il soit clair que, dans le cas de protestations ou de propositions radicales, ces activités ne soient pas visées par le Service de sécurité tant qu'il n'y aura pas recours à la violence ou à des actes criminels.

Le même argument pourrait s'appliquer aux articles 15 à 17 qui traitent des évaluations de sécurité. Je m'élève contre ces articles pour la même raison que j'ai exprimée en ce qui concerne les paragraphes 14(1) et (2) au sujet des menaces à la sécurité. La même chose vaut pour l'article 21, que l'on pourrait appeler «l'article justifiant les illégalités», je suis d'avis qu'il est beaucoup trop vaste. Je crois que le libellé de cet



[Text]

way that clause is worded might give rise to all of the acts that were complained of before the McDonald Commission. I find that wording wanting.

Clause 21(1) states:

The Director and employees are justified in taking such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the Service under this Act.

**Senator Godfrey:** Would you say that that would justify barn burning?

**Hon. Mr. Allmand:** I would say that one could possibly justify that under this clause.

**Senator Godfrey:** Would barn burning be reasonable?

**Hon. Mr. Allmand:** Is it reasonable?

**Senator Godfrey:** I would have thought there was no doubt about that.

**Hon. Mr. Allmand:** I would be quite willing to discuss that with you, senator, but—

**Senator Godfrey:** That startles me.

**Hon. Mr. Allmand:** ... that clause is so subjective—and having seen what happened before—that it makes that possible. The RCMP Security Service is spread out across the country with headquarters in Ottawa and a number of units in various locations. That has a certain control system, but that type of clause I find unacceptable.

If there has to be a clause in the bill to justify what might be considered illegal acts, that is certainly not the way to word it.

By the way, I could never accept the general criticism that some of the acts performed by the members of the RCMP were illegal, because there are many things that police officers and similar people in the law enforcement field have been doing for generations that have not been classed as illegal.

For example, I cannot carry a gun on my hip as an ordinary citizen, yet a police officer or a member of the armed forces can. That is not an illegal act, and to say that they have been given permission to do something that is illegal would not describe the situation properly.

Certain acts committed by peace officers in the performance of their duty have never been seen as illegal. They have not been given permission to do something that is illegal. To describe properly what they have been doing would be to say that they have done something which would have been illegal for an ordinary citizen but was acceptable for them, bearing in mind their responsibilities and duties.

In describing that, I do not think anyone should describe it as being illegal, and however one does describe it, that distinction must be tightly drawn.

In other words, if we are going to allow members of the service to commit certain acts that other citizens cannot commit—and there may be a good argument for that in some

[Traduction]

article pourrait ouvrir la porte à tous les actes illégaux dont l'on s'est plaint devant la Commission McDonald. A mon avis, le libellé est très insuffisant.

Le paragraphe 21(1) dit:

«Le directeur et les employés sont fondés à accomplir, en vue de l'exercice des fonctions que la présente loi confère au Service, tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable.»

**Le sénateur Godfrey:** Voulez-vous dire que cet article pourrait justifier l'incendie d'une grange?

**L'honorable M. Allmand:** Je dis que l'on pourrait peut-être justifier cet acte aux termes de cet article.

**Le sénateur Godfrey:** Cela serait-il raisonnable?

**L'honorable M. Allmand:** Est-ce raisonnable?

**Le sénateur Godfrey:** Je suis d'avis que cela ne faisait aucun doute.

**L'honorable M. Allmand:** Je suis prêt à en discuter avec vous, sénateur, mais...

**Le sénateur Godfrey:** Cela me surprend beaucoup.

**L'honorable M. Allmand:** Cet article est tellement subjectif—et compte tenu de ce qui s'est déjà produit—je crois que c'est possible. Le service de sécurité de la Gendarmerie royale couvre tout le pays; il a son administration centrale à Ottawa et un certain nombre de bureaux à divers endroits. Ceci permet d'exercer un certain contrôle, mais quant à ce genre d'article, je le trouve inacceptable.

S'il doit y avoir dans le projet de loi un article justifiant ce que l'on pourrait considérer comme des actes illégaux, ce n'est certes de cette façon qu'il convient de le libeller.

En passant, je n'ai jamais pu accepter la critique générale selon laquelle certains actes des membres de la Gendarmerie royale du Canada auraient été illégaux; en effet, de nombreux actes qu'accomplissent les agents de police et d'autres membres de la force publique depuis des générations n'ont jamais été considérés illégaux.

Ainsi, en tant que simple citoyen, le port d'une arme à feu m'est interdit, tandis qu'il est autorisé pour un agent de police ou un membre des forces armées. Il ne s'agit pas d'un acte illégal, et dire que ces derniers sont autorisés à faire quelque chose d'illégal ne décrirait certes pas la situation telle qu'elle est.

Certains actes aux quels se livrent les agents de la paix dans l'exercice de leurs fonctions n'ont jamais été considérés illégaux. On ne leur a pas donné la permission de faire quelque chose d'illégal. Si l'on veut décrire de façon juste ce qu'ils font, on pourrait dire peuvent faire des choses qui pour un citoyen ordinaire sont des illégalités mais qui sont acceptables pour eux, étant donné leurs responsabilités et fonctions.

Dans l'énoncé de cette réalité je ne pense pas que quiconque doive parler d'actes illégaux; cependant, il faut que le libellé en question soit très précis.

En d'autres termes, si nous devons permettre aux membres du Service de commettre certains actes qui sont interdits aux autres citoyens—et cela peut être éminemment justifiable dans

[Text]

cases—that should be very explicit and very narrow. I do not think that that power should be as broad as this clause makes it.

With respect to clause 22 and judicial control, when Parliament debated the Protection of Privacy Act, which gave to the Solicitor General the right to grant warrants for wire-tapping and bugging, many critics said that that should have been done by a judge, and not by the Solicitor General.

This legislation proposes that a judge issue the warrant, and some people are now saying that it should be issued by the Solicitor General. I merely point that out as an example. No matter what side one comes down on, one can be criticized. I think it is better to leave it in the hands of a judge, but I would try to do something to prevent the type of “judge-shopping” that is available under the current legislation.

One might avoid that by having the Solicitor General or the Minister of Justice designate certain judges of the Federal Court as to sole issuers of those warrants. Those judges might be designated for a month or for six months at a time, but the authority to grant those warrants would be limited to them for that period.

An alternative is that you might require the consent of two judges. Different people make up the Federal Court—

**Senator Flynn:** What do you mean by that?

**Hon. Mr. Allmand:** I think some are better than others. Some have different backgrounds; some of them from civil law backgrounds and some from criminal law backgrounds; some from admiralty backgrounds and others from income tax backgrounds, and so forth. I just do not believe that they have all had the training and background that is required or that is essential to give us the protection considered to be necessary, when this proposal was put forward.

While I agree that judicial control has to be tightened—

**Senator Godfrey:** I might just mention that there has been a suggestion—which seems to have been favourably received—that the Chief Justice of the Federal Court designate the judge or judges who would issue warrants.

**Hon. Mr. Allmand:** That might be better.

**Senator Flynn:** What Chief Justice?

**Senator Godfrey:** I think that would be the Chief Justice of the Trial Division of the Federal Court of Canada.

**Hon. Mr. Allmand:** I merely wish to say that I agree that these warrants should be issued by judges as opposed to the Solicitor General, but there has to be some tightening up in order to prevent judge shopping.

**Senator Godfrey:** I agree. It has been suggested that the Solicitor General approve the application that is to be made to a judge.

[Traduction]

certain cas—il faudrait le faire en des termes très explicites et très précis. Je suis d'avis que ce pouvoir ne devrait pas être aussi vaste qu'il est selon cet article.

En ce qui concerne l'article 22 et le contrôle judiciaire, lorsque le Parlement a débattu la loi concernant l'écoute électronique, la Loi sur la protection de la vie privée, qui donne au solliciteur général le droit de décerner des mandats pour l'écoute électronique, un grand nombre de critiques ont dit que ce pouvoir devrait être conféré à un juge et non au solliciteur général.

La loi propose qu'un juge décerne les mandats, et certaines personnes disent maintenant que cette tâche devrait revenir au solliciteur général. Je ne fais que le souligner à titre d'exemple, quelle que soit la décision que l'on prenne, on est toujours critiqué. À mon avis, il vaut mieux laisser cette décision à un juge, mais j'essaierais de modifier le libellé afin d'empêcher la «chasse au juge» à qui est possible dans le cadre de la loi actuelle.

On peut éviter cette situation en demandant au solliciteur général ou au ministre de la Justice d'autoriser uniquement certains juges de la Cour à décerner ces mandats. Ces juges pourraient être désignés pour une période d'un mois ou de six mois à la fois, mais il ne s'agirait que d'un nombre limité de juges.

Une autre option serait d'exiger le consentement de deux juges. La Cour fédérale est composée de personnes différentes.

**Le sénateur Flynn:** Que voulez-vous dire par là?

**L'honorable M. Allmand:** Je suis d'avis que certains juges sont plus compétents que d'autres. Les juges ont des antécédents différents; certains ont une formation en droit civil, d'autres en droit pénal; certains sont spécialistes en amirauté et d'autres le sont en droit fiscal etc. Je ne crois pas qu'ils aient tous l'expérience ou la formation requise ou essentielle pour nous donner la protection réputée nécessaire, au moment où cette proposition a été mise de l'avant.

Même si je conviens que le contrôle judiciaire doit être renforcé...

**Le sénateur Godfrey:** Je voulais juste mentionner qu'il y eu une suggestion—qui semble avoir été reçue favorablement—voulant que le juge en chef de la Cour fédérale désigne le ou les juges habilités à décerner les mandats.

**L'honorable M. Allmand:** Ce serait peut-être encore mieux.

**Le sénateur Flynn:** Quel juge en chef?

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que ce serait le juge en chef de la Cour d'appel de la Cour fédérale du Canada.

**L'honorable M. Allmand:** Je veux seulement dire que je suis d'accord pour que ces mandats soient décernés par des juges plutôt que par le solliciteur général, mais il faut que l'on impose certaines restrictions afin d'éviter toute «chasse au juge».

**Le sénateur Godfrey:** On a proposé que le solliciteur général approuve la demande qui sera présentée à un juge.



[Text]

**Hon. Mr. Allmand:** That might be acceptable as well. I would think that that would be a further protection.

The bottom line is that this sort of subject matter is so sensitive in a democratic society that we must, first of all, be sure that there is a consensus in the country for what we do. We must not simply as a majority in Parliament ram through a bill. A broad consensus on these matters has to be sought.

With respect to threats to Canadian citizens coming from Canadian citizens, I think we have to lean over backwards to ensure that there is no abuse of that.

With respect to the Inspector Gen, I would strongly recommend that the report the Inspector Gen must make under clause 29 be made to a parliamentary committee as well. That report could be made to the Justice Committee, or any other committee, and I would not be opposed to the committee dealing with those things *in camera*. I was in the United States and examined the processes governing the intelligence committee which meets *in camera* in the United States. That committee is composed of elected representatives from the two major political parties in the United States. That committee considers intelligence and security matters.

I think it is also our tradition that officers, such as inspectors general, whether they are auditors general or language ombudsmen, or whatever, report to Parliament. I have no objection to their reporting to the Solicitor General, but I think the report should also be made to a parliamentary committee.

One must remember that one of the purposes of the Inspector Gen is to deter or prevent as much as possible some of the abuses that have taken place in the past. The Inspector Gen will not administer the security service but will check up on possible failings or abuses in the system. I think Parliament has a right to know about these matters.

With respect to the review committee, again to obtain the broadest possible consensus on what we are doing, I approve of the establishment of a review committee. Its makeup of three Privy Councillors is fine. I would suggest in addition consulting with the Leader of the Opposition Party in the House of Commons, who as an official officer of the House of Commons, has a right to name one of those three. I think this would give even greater credibility and greater acceptance to this proposal of a review committee. Of the three, you would have one appointed by the Leader of the Opposition.

I should also like to allow that review committee to make minority reports in dealing with the matters that are submitted to them. When they do report there could be room for minority reports.

In conclusion, I want to point out two other matters; one is that no matter how strong or how good your legislation is, that that in itself will not accomplish what we are trying to accomplish. Extremely important are your systems of recruit-

[Traduction]

**L'honorable M. Allmand:** Cela pourrait aussi être acceptable. Je crois que l'on bénéficierait aussi d'une plus grande protection.

Ce genre de question est tellement délicate dans une société démocratique que nous devons tout d'abord nous assurer d'un vaste appui dans tout le pays; il ne faut pas simplement qu'une majorité au Parlement force l'adoption de ce projet de loi. Il faut obtenir l'appui généralisé de la population sur ces questions.

Quant aux menaces émanant de citoyens canadiens, je suis d'avis qu'il faut étudier cette question afin de s'assurer qu'il n'y ait pas d'abus.

En ce qui concerne l'Inspecteur général, je recommande fortement que le rapport qu'il doit faire aux termes de l'article 29 soit également présenté à un comité parlementaire. Ce rapport pourrait être remis au Comité de la justice, ou à tout autre comité, et je ne m'opposerais pas à ce qu'il soit étudié à huis clos. Je suis allé aux États-Unis et j'ai étudié les méthodes de l'*Intelligence Committee* qui se réunit à huis clos. Ce comité est composé de représentants élus des deux grands partis politiques des États-Unis et il étudie les questions de renseignement de sécurité.

Je crois d'ailleurs que notre tradition veut les hauts fonctionnaires comme l'Inspecteur général, qu'il s'agisse du Vérificateur général ou de l'Ombudsmen en matière linguistique, ou autre, fassent rapport au Parlement. Je ne vois aucune objection à ce que l'Inspecteur général soit comptable au solliciteur général, mais je crois qu'il devrait aussi présenter son rapport à un comité parlementaire.

Il ne faut pas oublier qu'une des tâches de l'Inspecteur général est de décourager ou d'empêcher autant que possible certains abus comme ceux qui ont eu lieu dans le passé. L'Inspecteur général ne dirigera pas le Service de sécurité mais vérifiera les faiblesses ou les abus possibles du système. Je suis d'avis que le Parlement doit être informé de ces questions.

Quant au Comité de surveillance, je suis en faveur de sa création, étant donné qu'ici encore nous devons chercher à obtenir la plus vaste consensus possible en ce qui concerne nos décisions. J'approuve le fait qu'il soit composé de trois membres du Conseil privé. À mon avis, il serait bon également de consulter le Chef de l'Opposition à la Chambre qui, étant donné ses responsabilités, devrait avoir le droit de nommer l'un des trois membres. Cette formule faciliterait l'acceptation de la proposition concernant le comité de surveillance, et renforcerait la crédibilité de ce dernier. L'un de ces trois membres serait nommé par le Chef de l'Opposition.

J'aimerais également qu'on autorise ce comité de surveillance à présenter des rapports minoritaires sur les questions dont il est saisi. Dans les rapports qu'il présente, il faudrait ménager la possibilité de formuler des rapports minoritaires.

En conclusion, j'aimerais aborder deux autres éléments; tout d'abord, ce projet de loi, quelle que soit la valeur, ne suffira pas à réaliser l'objectif que nous visons. Ce qui importe avant tout, c'est les méthodes de recrutement du personnel de ce

[Text]

ing people for this new security service and training them for what you want done, and a system of promotions to move the better people up to the top so that when acting to a certain degree independently on operational day-to-day activities you have people of good judgment in command. Recruitment training and promotion policies are extremely important and cannot be dealt with in the legislation, but consider it as important as the legislation, or almost as important, if you are going to have a properly functioning security service that maintains that balance between a respect for the rights of individuals and the protection of the state from serious threats.

Mr. Chairman, this is the sort of subject matter I have lived with for a long time both as Solicitor General and in preparing for and appearing before the McDonald Commission. As a matter of fact, I have a libel case on the subject which is coming to trial in a couple of weeks. I seem to be going to bed, waking up and living with the subject all the time. I do not know if I have covered everything that you might wish, but I am here to answer questions as well.

**The Chairman:** Thank you Mr. Allmand. Would you prefer the 1975 mandate to the clause 2 mandate and, if so, why?

**Hon. Mr. Allmand:** Yes. I compared both of them side by side. In the 1975 mandate which, of course, was issued before we had the revelations that came to light with the McDonald Commission, the only change I would make is that in this mandate we have in one of the clauses an indication where you could base your targeting simply on the fact that there might be some illegality involved. Let us go through it, if you wish. With respect to espionage or sabotage, I prefer the simple clause. As I said earlier, with respect to threats from abroad, I do not feel it is as important to draw the net tightly. I would leave more room for subjective judgment in those matters. Espionage and sabotage are threats from foreign countries.

**The Chairman:** But the way you have it there in the 1975 mandate would certainly include all of subclause (a) plus some. You are saying that subclause (i) of the 1975 mandate is broader than subclause (a) in this bill.

**Hon. Mr. Allmand:** Yes. I believe that is right.

**The Chairman:** Indeed, when you take into account the opening words of the 1975 mandate which, I think, goes somewhat to the effect that they believe that they are engaged in or planning to be engaged in, something like that.

**Hon. Mr. Allmand:** Yes. It states:

The RCMP Security Service be authorized to maintain. When there are reasonable and probable grounds to believe that they may be engaged in or may be planning to engage in:—

I would agree that that is too loose.

[Traduction]

nouveau service de sécurité, ses méthodes de formation en fonction de ses objectifs et le régime d'avancement, qui devrait amener les meilleurs éléments au sommet de l'hierarchie, de façon que dans la gestion plus ou moins indépendante des activités opérationnelles au jour le jour, la direction soit assurée par des personnes de jugement. Les méthodes de recrutement, de formation et d'avancement sont primordiales; elles ne peuvent pas relever de la loi mais elles doivent être considérées comme étant aussi importantes si l'on veut obtenir un service de sécurité fonctionnel qui maintienne l'équilibre entre le respect des droits des individus et la protection de l'État contre les éléments qui les menacent.

Monsieur le Président, voilà le genre de sujet auquel je me consacre depuis longtemps, aussi bien à titre de solliciteur général que dans les travaux préparatoires de la Commission McDonald. En fait, on va juger dans quelques semaines une affaire de plainte en diffamation sur ce sujet, dont il est constamment question autour de moi. Je ne suis pas certain d'avoir fait le tour de ce que vous vouliez savoir, mais je suis prêt à répondre aux questions.

**Le président:** Je vous remercie, monsieur Allmand. Préférez-vous le mandat de 1975 à celui de l'article 2 et, dans ce cas, pourquoi?

**L'honorable M. Allmand:** Oui. Je les ai comparés attentivement. Dans le mandat de 1975 qui, naturellement, a été présenté avant que nous ayons pris connaissance des révélations faites à la Commission McDonald, le seul changement qui s'impose à mon avis concerne le fait que d'après l'un des articles, il était possible de déclencher une enquête sur une simple présomption d'illégalité. Reportons-nous, si vous le voulez, à ce mandat. En ce qui concerne l'espionnage ou le sabotage, je préfère la formulation la plus générale. En ce qui concerne les menaces de l'étranger, comme je l'ai dit précédemment, je ne pense pas qu'il ait lieu d'adopter des dispositions restrictives. Il serait préférable de laisser la place à un jugement subjectif en ce qui concerne les menaces d'espionnage et de sabotage de l'étranger.

**Le président:** Mais la formulation du mandat de 1975 englobe certainement la totalité de l'alinéa (a) ainsi que d'autres éléments. Voulez-vous dire que le sous-alinéa (i) du mandat de 1975 est plus vaste que l'alinéa (a) de notre projet de loi?

**L'honorable M. Allmand:** Oui, c'est exact.

**Le président:** Oui, notamment si l'on tient compte des premières lignes du mandat de 1975, qui signifient, je crois, que le service peut agir lorsqu'il a des motifs de croire que des particuliers ou des groupes s'adonnent ou ont l'intention de s'adonner à des activités illégales.

**L'honorable M. Allmand:** Oui. Le mandat était le suivant:

Le Service de sécurité de la GRC soit autorisé à maintenir la sécurité... lorsqu'il y a des motifs raisonnables ou plausibles de croire qu'ils s'adonnent ou qu'ils ont l'intention de s'adonner à:...

Je reconnais que cette formulation est un peu vague.



[Text]

**Senator Godfrey:** You still prefer it?

**Hon. Mr. Allmand:** I find it hard to answer the question in general because there are parts of it that I prefer and parts of it I do not prefer. Again, I find that the parts with respect to internal threats are better, but this was issued before the McDonald Commission and with all that has happened, this is not adequate. I do not consider the 1975 mandate adequate either. Now that we have the McDonald Commission report and all that experience, that could be tightened as well. With respect to the use of the words "force or violence or any criminal means" in (iii), I preferred that to the wording in clause 2 of the bill. I do not want to indicate that I think we should follow the 1975 mandate because that is subject to revision as well.

**Senator Lapointe:** Is it this mandate that the McDonald Commission said was fluid and ambiguous?

**Hon. Mr. Allmand:** Yes. I think the bill is also too fluid and ambiguous or even more so.

**Senator Lapointe:** You mean this bill?

**Hon. Mr. Allmand:** Yes.

**Senator Godfrey:** Can we get down to the exact wording that you would prefer?

**Hon. Mr. Allmand:** Subclause (a) states:

Espionage or sabotage against Canada or any state allied or associated with Canada—

Who are the states that are allied or associated with Canada? Are they just NATO countries or Commonwealth countries?

**Senator Godfrey:** We have already had some criticism about the word "associated."

**Hon. Mr. Allmand:** I find that is very loose and open.

**Senator Godfrey:** Some witnesses have suggested that we remove "associated" and leave "allied" in and that might solve the problem. What is your opinion on that?

**Hon. Mr. Allmand:** I would prefer simply putting "espionage and sabotage" with respect to these matters because I do not mind a broader mandate with respect to foreign threats. I am more concerned about the use of the security service against Canadians who might wish to change their form of government, and there I do not want to see anything but violence or criminal means as the basis of targeting because we have very efficient police forces and attorneys general to deal with other matters. When it comes to threats from abroad, I feel we have to give a broader mandate with more discretion in the hands of our security service.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Vous semble-t-elle néanmoins préférable?

**L'honorable M. Allmand:** Il m'est difficile de répondre de façon formelle, car certaines parties me semblent bonnes, et d'autres non. Les éléments concernant les menaces internes sont meilleurs, mais cette disposition date d'avant la Commission McDonald, et compte tenu de tout ce qui s'est passé, elle n'est pas appropriée. Le mandat de 1975 ne me plaît pas davantage. Maintenant que nous disposons du rapport de la Commission McDonald et de toute son expérience, nous pourrions préciser les choses. Je préfère la formule de l'alinéa (iii) du mandat de 1975, où il est question des changements de régime provoqués «par la force, la violence ou tout autre acte criminel», à la formulation de l'article 2 du projet de loi. Mais je ne veux pas dire par là qu'il serait préférable de s'en tenir au mandat de 1975, car cette disposition elle-même devrait être révisée.

**Le sénateur Lapointe:** Est-ce bien ce mandat que la Commission McDonald a jugé ambigu?

**L'honorable M. Allmand:** Oui. Mais je pense que ce projet de loi l'est tout autant, sinon plus.

**Le sénateur Lapointe:** Vous parlez du projet de loi C-157?

**L'honorable M. Allmand:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Pourrions-nous en revenir au libellé que vous proposez?

**L'honorable M. Allmand:** L'alinéa 2a) du projet de loi est libellé ainsi:

L'espionnage et le sabotage contre le Canada ou un État allié ou associé avec lui . . .

Quels sont ces États alliés ou associés avec le Canada? S'agit-il simplement des pays de l'OTAN, ou des pays du Commonwealth?

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons déjà recueilli diverses critiques concernant le mot «associé».

**L'honorable M. Allmand:** A mon avis, c'est beaucoup trop vague.

**Le sénateur Godfrey:** Certains ont proposé que l'on solutionne le problème en supprimant le mot «associé», en laissant le mot «allié». Qu'en pensez-vous?

**L'honorable M. Allmand:** Je préférerais que l'on parle simplement d'espionnage et de sabotage dans ce domaine, car un mandat plus vaste concernant les menaces de l'étranger ne présenterait pas d'inconvénient. Je me préoccupe davantage de l'utilisation du Service de sécurité contre des Canadiens qui souhaiteraient changer la forme de leur gouvernement, et à ce titre, j'aimerais que seuls la violence et les moyens criminels puissent justifier le déclenchement d'une enquête, car les moyens des corps de police et des procureurs généraux sont tout à fait efficaces dans les autres domaines. En ce qui concerne les menaces de l'étranger, il me semblerait préférable de confier un mandat plus vaste au Service de sécurité, en lui laissant un plus grand pouvoir discrétionnaire.

[Text]

**The Chairman:** My problem is that there is no act that you cannot find room for under both mandates. You say it is broader, Senator Flynn, in clause 2.

**Senator Flynn:** Yes.

**The Chairman:** I am referring to the 1975 mandate where it states in (iii):

activities directed toward accomplishing governmental change within Canada or elsewhere by force or violence or any criminal means;—

I am looking for the touchstone which dissociates one from the other.

**Senator Flynn:** Subclause (b) states:

Foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada—

What kind of interests of Canada?

**Hon. Mr. Allmand:** That becomes very subjective and it could depend, for example, on what the Catholic Church might consider to be the interests of Canada, although the party in power might not think it is in the interests of Canada. I guess the Vatican is a foreign power, too. There is too much chance for subjectivity and ambiguity in those words. I feel that, when it comes to drafting, with respect to foreign threats we should err on the side of openness or a broader mandate but, with respect to internal threats, we should err, if we err at all, on the side of restrictiveness because we do have efficient police forces and attorneys general. It is on record that the security service, not so much now but in the past, was responsible for matters which, if they got out of hand, could be caught by our police forces. I am talking of situations such as peace groups demonstrating in the streets or occupying an office or blocking traffic. I think we should have confidence in our attorneys general and in our police forces in Canada to deal with that kind of thing. However, when it becomes a matter of violence or using criminal means, then we should include that in the mandate for internal threats.

I know it is very difficult to word these things perfectly in order to do what I am suggesting, but I am saying that, if you have to take chances, I would take chances in being more restrictive on internal threats and less restrictive on external threats.

**Senator Godfrey:** You are suggesting replacing “unlawful” with “criminal.” I think this is the first time we have had that very interesting suggestion put to us.

**Hon. Mr. Allmand:** In the mandate of 1975 they used in section 3 the words “any criminal means,” not “any illegal means.” However, in another place they used “unlawful” or “illegal.”

**Senator Godfrey:** We were thinking of inserting “violent or unlawful,” but it could be “violent or criminal.”

**Hon. Mr. Allmand:** I think “unlawful” is too broad.

[Traduction]

**Le président:** Le problème, à mon avis, c'est qu'il n'y a pratiquement aucun acte qui ne puisse être justifié en vertu de ces deux mandats. Vous dites, sénateur Flynn, que la disposition de l'article 2 est plus vaste.

**Le sénateur Flynn:** Oui.

**Le président:** Voici ce que dit le mandat de 1975 au sous-alinéa (iii):

des activités visant à provoquer un changement gouvernemental au Canada ou ailleurs par la force, la violence ou tout autre acte criminel; . . .

Je ne vois pas où est la différence.

**Le sénateur Flynn:** Voici l'alinéa b) du projet de loi:

Les activités d'origine étrangère qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts . . .

De quelle sorte d'intérêts s'agit-il?

**L'honorable M. Allmand:** Cette disposition est très subjective. Tout pourrait dépendre, par exemple, de ce que l'Église catholique considère comme étant les intérêts du Canada, même si le parti au pouvoir est d'un avis contraire. J'estime, pour ma part, que le Vatican est lui aussi une puissance étrangère. Cette formule laisse trop de place à la subjectivité et aux ambiguïtés. En ce qui concerne les menaces de l'étranger, il serait préférable d'envisager un mandat plus général, mais en ce qui concerne les menaces intérieures, on devrait par contre envisager une formulation restrictive, car pour le reste, nous avons déjà les corps de police et les procureurs généraux. On sait déjà que par le passé, le Service de sécurité devait surveiller certaines activités qui, si elles dégénéraient, pouvaient faire l'objet d'une intervention de nos forces de police. Je veux parler des manifestations de pacifistes dans la rue, des occupations de locaux ou des interruptions de la circulation. Je pense que nous devrions faire confiance à nos procureurs généraux et à nos corps de police pour faire face à ce genre de situation. Néanmoins, il importe d'inclure la question de la violence et des moyens criminels dans le mandat en ce qui concerne les menaces intérieures.

Je sais qu'il est très difficile de trouver un libellé qui corresponde parfaitement à cela, mais s'il y a un risque à prendre, il serait préférable d'adopter une formulation plus restrictive en ce qui concerne les menaces intérieures, et plus générale à propos des menaces de l'étranger.

**Le sénateur Godfrey:** Vous proposez de remplacer le mot «illégal» par «criminel». Je pense que c'est la première fois que l'on formule ici cette intéressante proposition.

**L'honorable M. Allmand:** Au sous-alinéa 3 du mandat de 1975, on utilisait les mots «ou tout autre acte criminel» et non pas «tout autre acte illégal». Cependant, dans d'autres dispositions, on utilisait le mot «illégal».

**Le sénateur Godfrey:** Nous pensions parler «d'actes violents ou illégaux», mais on pourrait tout aussi bien parler «d'actes violents ou criminels».

**L'honorable M. Allmand:** Le terme «illégal» me semble trop vaste.



[Text]

**Senator Godfrey:** Yes, I suppose it could refer to a civil matter.

**Senator Flynn:** "Criminal" is also broad because we use "Criminal Code" to deal with many things.

**Senator Godfrey:** However, it would have to be something more than being merely unlawful.

**Hon. Mr. Allmand:** To go back to the National Farmers' Union and the tractor blockade, that would probably be considered to be unlawful, but that should have been a police matter.

**Senator Flynn:** Senator Lapointe mentioned the throwing of milk at the Hon. Mr. Whelan; that is illegal, but it is certainly not criminal.

**Hon. Mr. Allmand:** Perhaps unethical, too.

**Senator Balfour:** Would it be implicit in your introductory remarks that it would be your view that, for all practical purposes, during your tenure as Solicitor General from 1972 to 1976, from your perspective, the principle of ministerial responsibility really collapsed by reason of the fact that you were not adequately informed by your officials in the security branch with respect to what was taking place?

**Hon. Mr. Allmand:** Oh, no, I don't think that is correct at all. Most of the alleged illegalities that were revealed during the McDonald Commission actually took place before I was Solicitor General. One major one took place at the very beginning of 1973 which was at the beginning of my mandate. I was appointed in November 1972.

There were certain matters in which I was misled, which I put on the record at the McDonald Commission. I was given wrong answers, and it still has not been determined whether the misleading was done by the people who reported directly to me or whether they had been misled lower down the line; all we know is that the fact told to me was not correct. Those were glaring examples.

However, if you counted all the matters we dealt with, most of the time I would say that we were pretty well informed. As a matter of fact, before appearing at the McDonald Commission, I made a note of all the matters where I was either misinformed or where we had major disagreements with respect to definitions as to what is subversive and what is not subversive.

**Senator Balfour:** Disagreements with whom?

**Hon. Mr. Allmand:** With the RCMP Security Service.

**Senator Balfour:** In the event of a disagreement, whose view prevailed?

**Hon. Mr. Allmand:** My own prevailed, but sometimes it was after the fact. For example, I was asked a question in the house by Lorne Nystrom as to whether the RCMP was targeting Roy Atkinson, President of the National Farmers' Union, and I made a commitment to find out. After checking with the RCMP, I informed Mr. Nystrom that they were not.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Oui, puisqu'il peut s'appliquer dans le domaine civil.

**Le sénateur Flynn:** Le terme «criminel» est lui aussi trop vaste, car le «Code criminel» s'applique dans bien des domaines.

**Le sénateur Godfrey:** Ce devrait être autre chose qu'illégal.

**L'honorable M. Allmand:** Pour en revenir aux barrages du Syndicat national des agriculteurs, ces manifestations devaient sans doute être considérées comme illégales, mais elles auraient dû être confiées à la police.

**Le sénateur Flynn:** Le sénateur Lapointe a fait allusion à l'incident au cours duquel l'honorable M. Whelan avait été arrosé avec du lait; un tel geste est illégal, mais il n'est sans doute pas criminel.

**L'honorable M. Allmand:** Il offense la morale.

**Le sénateur Balfour:** Peut-on déduire de vos remarques préliminaires que du temps où vous étiez solliciteur général, c'est-à-dire de 1972 à 1976, vous avez eu l'impression que le principe de la responsabilité ministérielle était bafoué parce que vos fonctionnaires du Service de sécurité ne vous informaient pas suffisamment de ce qui se passait?

**L'honorable M. Allmand:** Oh, non, ce n'est pas cela que j'ai voulu dire. La plupart des actes illégaux qui ont été révélés par les travaux de la Commission McDonald datent d'avant mon mandat de Solliciteur général. L'un des principaux s'est produit au tout début de 1973, c'est-à-dire au début de mon mandat. J'ai été nommé en novembre 1972.

Sur certaines questions, j'ai été induit en erreur, comme je l'ai déclaré devant la Commission McDonald. J'ai donné de longues réponses, et il n'a toujours pas été possible de déterminer si j'avais été induit en erreur par mes subalternes immédiats, ou à un niveau inférieur de la hiérarchie; on sait simplement que les faits qui m'ont été rapportés n'étaient pas exacts. Voilà un exemple parmi les plus graves.

Par contre, si vous comptez toutes les questions que nous avons examinées, je vous dirais que nous avons été très bien informés, la plupart du temps. En fait, avant de comparaître devant la Commission McDonald, j'ai fait une note sur toutes les questions au sujet desquelles j'ai été mal informé ou nous avons eu des désaccords majeurs dans les définitions de ce qui est subversif et ce qui ne l'est pas.

**Le sénateur Balfour:** Des désaccords avec qui?

**L'honorable M. Allmand:** Avec le service de sécurité de la GRC.

**Le sénateur Balfour:** En cas de désaccord, qui a tranché?

**L'honorable M. Allmand:** C'est moi, mais quelquefois, ça n'a été qu'après coup. Par exemple, en réponse à une question de Lorne Nystrom à la Chambre qui voulait savoir si la GRC espionnait M. Roy Atkinson, président du Syndicat national des cultivateurs, je me suis engagé à lui fournir une réponse. Renseignements pris auprès de la GRC, j'ai informé M.

[Text]

Then Lorne came to me privately and told me that a travel agent in Yorkton had told him that the RCMP came to him and asked him to send to them any travel plans that Roy Atkinson was making, that is, whether he was going to fly here or there, take the train or book hotels.

When I heard that, I went back to the RCMP and said, "Look, I asked you whether you were targeting Mr. Atkinson, President of the National Farmer's Union, and you told me, no. Now, Mr. Nystrom is giving me this further information. What is going on here?" They came back to me and said, "Mr. Allmand, the day you asked us the question we were no longer targeting him, but we had been."

I blew up and said, "Look, when a minister asks a question like that, he expects a full answer and from now on I want a full answer. You should tell a minister, in those circumstances, that you had been but you are no longer and, if it was in the interest of the security of the country, we would have to deal with it in the house appropriately, but don't give the minister that kind of answer."

Other issues came up, and I could give you other examples. Often these matters came to my attention after the fact because people complained to me or came to my office and met with me. Having been told the story—of course, sometimes the story was right and sometimes it was wrong—I always checked it out. Once it was clear that, in my opinion, they were going beyond the guidelines of the government or the law or that they were misinterpreting our policy, I would give direction.

As I pointed out before, the RCMP Security Service and the RCMP is based throughout the entire country from Newfoundland to Victoria and from Windsor to the far north. There are little and big detachments all over the place. It is impossible for a Solicitor General or his office to be on top of everything at all times unless you have a police force to check on the police force, which is unacceptable in this country. You have to rely on keeping in touch and dealing with what is told to you.

**Senator Balfour:** I think we all appreciate that. I think the concern would be that major initiatives would be taken by a security service without reference to or without adequate communication with the minister responsible. It would seem to me that took place in your day.

**Hon. Mr. Allmand:** Starting about the time of Mr. Pearson's government, a number of steps were taken to bring the RCMP and the security service within greater control of the government. I would just list those. In 1964 there was Mr. Favreau's request that all security service wiretaps get his authorization because, prior to that, they did not. Then there was the establishment of the Ministry of the Solicitor General in 1966. Before that everything came under the Department of Justice and the Minister of Justice, which meant the Minister of Justice had the responsibilities of what are now three departments—Justice, Solicitor General and Consumer and Corpo-

[Traduction]

Nystrom que celle-ci n'espionnait pas le président de ce syndicat. Par la suite, Lorne est venu me trouver privément et m'a dit qu'un agent de voyage de Yorkton lui avait confié que la GRC lui avait demandé de lui faire parvenir tous les projets de voyage que M. Roy Atkinson faisait, à savoir les lieux où il se rendait en avion ou en train ou les hôtels qu'il réservait.

Lorsque j'ai entendu cela, j'ai demandé des explications à la GRC en lui disant que M. Nystrom m'avait donné de nouveaux renseignements. Mon interlocuteur a répondu: «M. Allmand, le jour où vous nous avez posé cette question, nous ne le faisions plus, mais nous l'avions déjà fait avant».

Je me suis choqué et je lui ai dit que lorsqu'un ministre posait une question de ce genre, il s'attendait à obtenir une réponse complète, et que désormais, je voulais des réponses complètes. Je lui ai dit qu'il aurait fallu répondre à un ministre, dans les circonstances, que la GRC avait déjà espionné la personne en question mais ne le faisait plus et que, si c'était dans l'intérêt de la sécurité du pays, nous devrions régler cette question à la Chambre. Et je lui ai demandé de ne plus fournir ce genre de réponse au ministre.

Il y a eu d'autres histoires de ce genre et je pourrais vous en donner des exemples. Souvent, ces questions sont venues à mon attention après coup parce que des gens se sont plaints ou sont venus à mon bureau pour m'en parler. Ayant entendu leur version—évidemment, elle était parfois vraie et parfois fausse—j'ai toujours pris la peine de vérifier. Dès qu'il était clair, à mon sens, que la GRC s'écarterait des lignes directrices établies par le gouvernement ou fixées dans la loi, ou qu'elle interprétait mal notre politique, je prenais des mesures.

Comme je l'ai signalé avant, le service de sécurité de la GRC a des bureaux dans tout le pays de Terre-Neuve à Victoria et de Windsor au grand Nord. Il y a des petits et des gros détachements un peu partout. Il est impossible pour le solliciteur général ou pour son bureau de tout superviser en tout temps, à moins qu'il n'ait une force policière pour surveiller sa propre force policière, ce qui serait inacceptable dans notre pays. Il faut se tenir informé et faire confiance à nos subalternes.

**Le sénateur Balfour:** Je crois que nous sommes tous conscients de cela. Ce dont il faut s'inquiéter, à mon sens, c'est que de grandes initiatives soient prises par un service de sécurité sans que celui-ci informe le ministre responsable ou communique avec lui. Il me semble que c'est ce qui s'est produit dans votre cas ce jour-là.

**L'honorable M. Allmand:** Depuis l'époque du gouvernement Pearson, un certain nombre de mesures ont été prises pour assujettir davantage la GRC et le service de sécurité au contrôle du gouvernement. Les voici: en 1964, M. Favreau a demandé que tous les enregistrements de tables d'écoute du service de sécurité soient dorénavant effectués avec son autorisation, ce qu'ils n'étaient pas avant. Puis, en 1966, on a assisté à la création du ministère du solliciteur général. Auparavant, tout ce domaine relevait du ministère de la Justice, ce qui veut dire que le ministre de la Justice avait la responsabilité de ce qui est maintenant réparti en trois ministères: la Justice, le



[Text]

rate Affairs. It was almost impossible for him to keep track of everything so Mr. Pearson set up a separate ministry to deal with corrections and the police.

Then the Mackenzie Commission was appointed in 1967, which reported in 1969. There was the establishment of the police and security policy group in 1971. Then, in 1971, Mr. Goyer, as Solicitor General, insisted on a monthly report on security service bugging implants. Then there was a decision made to introduce a law to control wiretaps and bugging. There was the passage of that law. There were the new security service guidelines in March 1975 and the appointment of the Morand Commission on complaints and discipline. That was related because people complained about being targeted unfairly and so on. That commission dealt with those kinds of matters including how to discipline RCMP security officers who go beyond the mandate, break the law, and so on.

There was the submission of the RCMP, which was debated for some time, as to whether it should be submitted to provincial police commissions and ombudsmen where the RCMP served as provincial police forces, and that was agreed to. There was also the offer made by the government to the Leader of the Opposition for briefings on security services, which I think was made when Mr. Stanfield was the leader. There were briefings on security service matters which were held *in camera*, involving the justice committee, while I was Solicitor General. Therefore, steps were taken in general policy areas to bring about greater control by the political authority and to make sure that the security service was in line with the law and policy. Despite that, however, in the aftermath of the FLQ crisis of 1970, there were illegalities.

**Senator Balfour:** During your tenure as Solicitor General, at least, you were content to live with the principle of ministerial responsibility and you felt that you were not under any burden or handicap?

**Hon. Mr. Allmand:** No, but I want to point out, in the event that we are referring to clause 6 of this bill, which I have not yet dealt with, that I fully agree with the principle that the political head—in this case, the Solicitor General—should not be involved in the day-to-day decisions on operations or administration. It is his responsibility to make sure that the legislation is proper, that it provides a proper mandate wherein the parameters of action are set out; it is his responsibility to issue directives, orders in council and whatever else is necessary. Once that is done, however, it is not his role—and this has been the case for a long time in the British and in the Canadian systems—to give direction on the implementation of those laws, directives, and orders in council on a day-to-day basis.

**Senator Balfour:** You are referring to operational directives?

[Traduction]

soliciteur général et la Consommation et les Corporations. Comme il était presque impossible pour lui d'être renseigné sur tout, M. Pearson a établi un ministère distinct pour le service correctionnel et la police.

En 1967, la Commission Mackenzie a été nommée pour faire son enquête et elle a rendu son rapport en 1969. En 1971, on a mis sur pied le groupe de la police et de la sécurité. Toujours en 1971, le solliciteur général d'alors, M. Goyer, a rendu obligatoire la production d'un rapport mensuel sur toutes les installations de dispositifs d'écoute. Par la suite, une décision a été prise en vue de légiférer sur l'écoute électronique. Cette loi a été adoptée. En mars 1975, des lignes directrices ont été publiées sur le nouveau service de sécurité et la Commission Morand a été nommée pour examiner la question des plaintes et de la discipline. Il y avait des rapports entre ces deux questions-là parce que des gens s'étaient plaints d'être injustement espionnés. La commission Morand a étudié ces questions, et notamment comment discipliner les agents de sécurité de la GRC qui outrepassent leur mandat, enfreignent la loi, et ainsi de suite.

Puis il y a eu le mémoire de la G.R.C., qui a fait l'objet de débats pendant un certain temps, à savoir s'il devait être présenté aux commissions de police et aux protecteurs du citoyen des provinces dans les provinces où la G.R.C. agissait comme police provinciale, ce qui fut accepté. Le gouvernement avait également offert au chef de l'opposition, qui était à l'époque M. Stanfield je crois, de le tenir renseigné sur les services de sécurité. Il y a eu des séances d'information à huis clos sur les questions relatives au service de sécurité, avec la participation du Comité de la justice, quand j'étais Solliciteur général. Par conséquent, des mesures administratives générales ont été prises pour instaurer un plus grand contrôle du pouvoir politique et de faire en sorte que le service de sécurité respecte la loi et la politique du ministère. Malgré tout, après la crise du F.L.Q. en 1970, des illégalités ont été commises.

**Le sénateur Balfour:** Durant votre mandat comme Solliciteur général, avez-vous au moins eu la satisfaction de vivre avec le principe de la responsabilité ministérielle et avez-vous senti que vous n'aviez aucun fardeau à supporter ou aucun handicap à subir?

**L'honorable M. Allmand:** Non, mais je tiens à signaler, au cas où vous feriez allusion à l'article 6 du projet de loi que je n'ai pas encore étudié, que je suis entièrement d'accord avec le principe selon lequel le chef politique—dans ce cas, le Solliciteur général—ne devrait pas participer aux décisions quotidiennes relatives aux opérations ou à l'administration. C'est la responsabilité du ministre de faire en sorte que la législation soit appropriée, quelle procure un mandat convenable avec des paramètres d'action; c'est sa responsabilité d'émettre des directives, des décrets et toutes les ordonnances nécessaires. Cela fait, ce n'est plus son rôle—et c'est ainsi que se passent les choses depuis longtemps dans les systèmes britannique et canadien—de donner quotidiennement des ordres sur la mise en œuvre de ces lois, directives et décrets.

**Le sénateur Balfour:** Vous faites allusion aux directives opérationnelles?

[Text]

**Hon. Mr. Allmand:** Yes, operational or administrative directives.

**Senator Balfour:** Administrative directives can present a problem.

**Hon. Mr. Allmand:** That is right, and the reason for that, which is a good one, is that the security service would be politically directed if it were up to the Solicitor General to approve or to disapprove of every file that was opened on every group or individual. I suppose that, with respect to those he felt were favourable to his political position, he could proceed with them slowly or he could close a file entirely, and with respect to others, he could direct that the process be speeded up. In another department that both the chairman and I shared, the Department of Consumer Affairs, while the minister can direct the Director of Combines and the Competition Bureau to begin an investigation, he cannot direct them to slow down at all. They can, on their own, start investigations, and the minister cannot interfere—for good reason, because he might, as he did with the uranium cartel, start to investigate people in the government.

I agree with the principle of ministerial responsibility, meaning that it is the minister's responsibility to make sure that the law, the guidelines, and the directions are appropriate. It is the minister's responsibility to change them when they are not appropriate or when they are lacking. He should be in touch with his service to find out whether it is operating according to the policy of the government—whether it is doing what it should be doing, preventing violence, subversion, and so on—and if it is not or if the people in his service are tramping over civil liberties, he has a responsibility to change the legislation. But it is not his role, on a day-to-day basis, to be in control of operational matters. While I agree with that principle, I am not too happy with the words contained in clause 6, especially in subclause 6(3), which states:

The Minister is not empowered to override the decision of the Director . . .

I repeat that, while I agree with the principles I have put before the committee, and while I espouse those principles, I am not too happy with clause 6, subclause 3(a) and (b). I do not have an alternative, however, to suggest.

**Senator Buckwold:** I think you are talking in circles when you say that you agree that ministerial direction should be as minimal as possible in the general principles which are embodied in subclause 6(1), yet when you come to subclause 6(3)—which really means a hands-off policy on major items—you are not happy with it.

**Hon. Mr. Allmand:** Senator, let me respond in this way: if subclause (3) says that the minister is not empowered to override the decision of the director in pursuing or not pursuing a particular investigation, then I would agree. That is the same principle that is embodied in the Combines Act. I do not think, however, that disclosing information to the minister is the same thing at all. I think that if the minister is going to determine whether the legislation is acting properly, he needs information. I think, however, that it would be completely

[Traduction]

**L'honorable M. Allmand:** Oui, opérationnelles ou administratives.

**Le sénateur Balfour:** Les directives administratives peuvent présenter un problème.

**L'honorable M. Allmand:** Exact, pour la bonne raison que le Service de sécurité serait orienté politiquement si cela revenait au Solliciteur général d'approuver ou de désapprouver chaque dossier ouvert sur chaque groupe ou individu. Je suppose qu'il pourrait, à l'égard de ceux qu'il juge favorables à sa position politique, faire avancer le dossier lentement ou le fermer complètement, et à l'égard d'autres, faire accélérer le processus. Dans un autre ministère que nous avons dirigé, le président et moi, à savoir le ministère de la Consommation, le ministre peut demander au directeur des Pratiques commerciales et au Bureau de la politique de concurrence de commencer une enquête, mais il ne peut leur ordonner de l'arrêter. Ceux-ci peuvent, de leur propre chef, commencer les enquêtes, mais le ministre ne peut s'immiscer dans une enquête, et pour cause, parce qu'il pourrait commencer à faire enquête sur des gens du gouvernement, comme il l'a fait avec le cartel de l'uranium.

J'approuve le principe de la responsabilité ministérielle, au sens où il incombe au ministre de s'assurer que la loi, les lignes directrices et les directives sont appropriées. Il est de la responsabilité du ministre de les modifier si elles ne sont pas approuvées ou si elles présentent des lacunes. Le ministre doit être en communication avec son service pour déterminer si celui-ci fonctionne selon la politique du gouvernement—s'il fait ce qu'il a à faire en prévenant la violence, la subversion, etc.—et si le service ou certains de ses membres portent atteinte aux libertés civiles, le ministre a la responsabilité de faire modifier la loi. Mais ce n'est pas son rôle, quotidiennement, de contrôler les questions opérationnelles. Tout en étant d'accord avec ce principe, je n'aime pas le libellé de l'article 6, et surtout du paragraphe 3, qui dit:

Le ministre ne peut passer outre à la décision du directeur:

Je répète que, tout en étant d'accord avec les principes que j'ai défendus devant le Comité, je n'aime pas les alinéas a) et b) du paragraphe 3 de l'article 6. Toutefois, je n'ai pas de solution à offrir.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense que vous vous contredisez lorsque vous dites que vous acceptez que les directives ministérielles soient le plus réduites possible conformément aux principes généraux du paragraphe 6(1), alors que vous n'aimez pas le paragraphe 6(3) qui met réellement le Service à l'abri des interférences politiques.

**L'honorable M. Allmand:** Sénateur, je vais vous répondre ceci: Si le paragraphe 3 dit que le ministre ne peut passer outre à la décision du directeur en ce qui a trait à la poursuite ou à l'arrêt d'une enquête particulière, je suis d'accord. Il s'agit du même principe que celui qui figure dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Par contre, j'estime que la divulgation de renseignements au ministre n'est pas du tout la même chose. Si le ministre doit déterminer dans quelle mesure la loi est efficace, il a besoin d'information. Je pense par contre qu'il



**[Text]**

wrong for the minister to specify to the director which groups or individuals to pursue or to really go after.

Most departments are a little different. Let us take the Department of Indian and Northern Affairs, for example. If the minister says to his deputy minister that something within the department ought to be done with respect to education, it is done. That is what they have to do. However, I would hate to see the Solicitor General have the right to instruct the director to stop one investigation and to pursue another one, for example.

In subclause 3(a), reference is made to disclosure of information or intelligence in relation to a particular person or group of persons. I can see their not wanting such information to be made public at all. At present, the Director of the Security Service and the commissioner gives to the Solicitor General information about certain cases. The same applied when I was Solicitor General. If I were asked about such information in the house, my answer would be that it would not be in the interests of the country to reveal the matter at that time. The releasing of such information might hurt the investigation or interfere with the work that was being done. If that is what is meant by subclause (3), I would not be opposed to it. I do not think, however, that they should have the right to refuse the information to the minister.

**Senator Balfour:** Let us go back to a little more basic situation, Mr. Allmand, dealing with two scenarios. Suppose that the director undertakes an operation which clearly constitutes a gross breach of the mandate. The first scenario is that he does so without the knowledge of the minister. I take it that it would be your position that the minister has no responsibility.

**Hon. Mr. Allmand:** If the director approves of some activity that is a gross violation of the mandate, he should be fired. The same applies to the President of the CBC, should he violate the legislation and the regulations that are laid down for him, or to the head of any other crown corporation.

**Senator Balfour:** Let us consider the other scenario, where the minister had knowledge of the operation.

**Hon. Mr. Allmand:** I would say that the minister is then violating the rules of ministerial responsibility. It is a clear violation of the legislation.

I found that when matters were before the McDonald Commission there was a failure to distinguish several things. I think that, unfortunately, there will always be security service agents who will break the law and the guidelines, just as there are lawyers who breach the bar act and doctors who breach the medical code, but they do it on their own and they are then disciplined. We were not, however, investigating that sort of thing under the McDonald Commission. We were investigating the breaking of law or the exceeding of policy guidelines with the approval of senior officers or perhaps the minister. That is another matter.

**[Traduction]**

serait tout à fait mauvais pour le ministre de préciser au directeur les groupes ou individus à poursuivre ou à étudier de près.

La plupart des ministères sont quelque peu différents. Prenons le ministère des Affaires indiennes et du Nord, par exemple. Si le ministre dit à son sous-ministre que le ministère doit faire quelque chose en ce qui concerne l'éducation, il le fait. C'est son travail. Par contre, je n'aimerais pas voir le solliciteur général avoir le droit de dire au directeur d'arrêter une enquête ou d'en commencer une autre, par exemple.

A l'alinéa (3)a), on parle de la divulgation de renseignements ou d'informations relatifs à un individu ou à un groupe particulier. Je peux imaginer qu'ils ne veulent pas que ces renseignements soient rendus publics. A l'heure actuelle, le directeur du Service de sécurité et le commissaire fournissent au solliciteur général des renseignements sur certains cas. La même chose s'appliquait lorsque j'étais solliciteur général. Si on me demandait des renseignements à ce sujet à la Chambre, je répondrais qu'il n'est pas dans l'intérêt du pays de révéler pareils renseignements à ce moment. La divulgation de ces renseignements, en effet, pourrait nuire à l'enquête ou au travail effectué à ce moment. Si c'est cela que veut dire le paragraphe 3, je ne m'y opposerais pas. Toutefois, je ne crois pas que le directeur doive avoir le droit de refuser de donner des renseignements au ministre.

**Le sénateur Balfour:** Revenons à une situation de base, monsieur Allmand, avec deux scénarios. Supposons que le directeur lance une opération qui constitue clairement une grosse déviation par rapport au mandat. Le premier scénario est qu'il le fait sans que le ministre n'en ait connaissance. Je tiens pour acquis que vous considéreriez que le ministre n'a aucune responsabilité.

**L'honorable M. Allmand:** Si le directeur approuve une certaine activité qui constitue une grosse déviation à son mandat, il devrait être congédié. La même chose s'appliquerait au Président de Radio-Canada, ou au chef de toute société de la Couronne, s'il violait la loi et les règlements établis à l'intention de son organisme.

**Le sénateur Balfour:** Examinons l'autre scénario, dans lequel le ministre aurait pris connaissance de l'opération.

**L'honorable M. Allmand:** Je dirais que le ministre viole alors les règles de la responsabilité ministérielle. Il s'agirait d'une infraction manifeste à la loi.

J'ai constaté, que la Commission McDonald n'a pas réussi à faire la distinction entre plusieurs points. Malheureusement, je crois qu'il y aura toujours des agents du service de sécurité qui violeront la loi et les lignes directrices tout comme il y a des avocats qui enfreignent la loi du barreau et des médecins le code de leur profession, mais ils le font de leur propre chef et en sont punis. Cependant, la Commission McDonald n'étudie pas ce genre de situation, mais le fait de violer la loi ou d'outrepasser les lignes directrices de la police avec l'approbation de fonctionnaires supérieurs ou peut-être celle du ministre. C'est une autre affaire.

[Text]

**Senator Balfour:** There is another feature implied in that, which I think you were approaching, and that is the "I don't want to know" syndrome, or the "Don't tell me about it" syndrome.

**Hon. Mr. Allmand:** Oh, no, I do not think that should be the case at all. I think that the minister has to know.

**Senator Balfour:** Would you agree that that was the case, to a certain extent, with respect to the political masters of the security service as it was then operating?

**The Chairman:** Are we rehashing the McDonald Commission here?

**Hon. Mr. Allmand:** I do not mind answering the question.

**Senator Godfrey:** That is what we are doing: To a certain extent we are rehashing the McDonald Commission.

**Senator Balfour:** Then I will leave that, Mr. Chairman. Mr. Allmand, you did not touch on the provision in the bill relating to access to cabinet documents.

**Senator Godfrey:** May I ask a supplementary?

**Senator Balfour:** Certainly.

**Senator Godfrey:** We have distributed to us "Principal Statements to be found in Official Publications about the Security Service and some Related Matters." That information concerned the situation in the United Kingdom. May I read a quotation from Lord Denning's report. It appears on page 12 of the document and it says:

The Security Service is, however, not a department of the Home Office. It operates independently under its own Director Gen, but he can and does seek direction and guidance from the Home Secretary, subject always to the proviso that its activities must be absolutely free from any political bias or influence.

Further it says:

The result of these principles is that, if the Director Gen of the Security Service is in doubt as to any aspect of his duties—as, for instance, when he gets information about a Minister or senior public servant indicating that he may be a security risk—he should consult the Home Secretary. The Home Secretary then will have to take the responsibility for further action, that is to say, whether to take steps to eliminate the security risk or to put up with it. If a mistake is made, it is the Home Secretary who will be responsible to Parliament.

So although he is not involved in the day-to-day situation—and I would not expect anyone would want to be involved in the day-to-day aspect—there must be decisions from time to time. We have the principle of ministerial accountability established in England with respect to important specific

[Traduction]

**Le sénateur Balfour:** Il y a un autre aspect à cette affaire, et je pense que vous l'avez abordé, il s'agit du syndrome du «je ne veux pas savoir» ou du «ne m'en parlez pas».

**L'honorable M. Allmand:** Oh non! Je ne pense pas du tout que ce soit le cas. Je pense que le ministre doit savoir.

**Le sénateur Balfour:** Reconnaissez-vous que c'était le cas, dans une certaine mesure, des maîtres politiques du service de sécurité d'après la façon dont il était administré à ce moment là?

**Le président:** Allons-nous répéter les travaux de la Commission McDonald ici?

**L'honorable M. Allmand:** Je n'ai pas d'objection à répondre à cette question.

**Le sénateur Godfrey:** Nous reprenons effectivement les travaux de la Commission McDonald dans une certaine mesure.

**Le sénateur Balfour:** Je vais laisser tomber alors, monsieur le président. M. Allmand, vous n'avez pas parlé de la disposition du projet de loi qui traite de l'accès aux documents du Cabinet.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je poser une question supplémentaire?

**Le sénateur Balfour:** Certainement.

**Le sénateur Godfrey:** On nous a distribué un document intitulé «Principal Statements to be found in Official Publications about the Security Service and some Related Matters» (Principales déclarations tirées des publications officielles concernant le Service de sécurité et des questions connexes). Ces renseignements ont trait à la situation au Royaume-Uni. J'aimerais vous lire un passage du rapport de Lord Denning. Il figure à la page 12 du document et je cite:

Toutefois, le service de sécurité n'est pas un département du ministère de l'Intérieur. Il fonctionne de façon indépendante sous l'autorité de son propre directeur général, mais il peut et doit demander les directives et les conseils au ministre de l'Intérieur en autant que ses activités restent entièrement dégagées de tout parti pris ou de toute influence politique.

Et plus loin, on peut lire:

En conséquence, si le directeur général du Service de sécurité met le moins en doute un des aspects de ses fonctions—par exemple quand il apprend qu'un ministre ou un haut fonctionnaire constitue un risque pour la sécurité—il doit consulter le ministre de l'Intérieur. Celui-ci devra prendre la responsabilité de toute intervention ultérieure, c'est-à-dire ou prendre des mesures pour éliminer ce risque ou s'en accommoder. Si une erreur est commise, c'est le ministre de l'Intérieur qui en sera responsable devant le Parlement.

Bien qu'il ne suive pas la situation au jour le jour—et je ne m'attends pas à ce quiconque le fasse—il faut prendre des décisions de temps à autre. Mais, contrairement au principe de la responsabilité ministérielle et à la pratique en vigueur en Angleterre, en vertu du paragraphe 6(3), on ne peut passer



[Text]

decisions, but under clause 6(3) the Director cannot be over-ridden, which is contrary to the English practice.

**The Chairman:** Senator, I do not think that is true, because he can issue a general direction.

**Senator Godfrey:** We have argued about whether a general direction would include a statement that would be broad enough to provide a specific decision by the director to target someone. I believe I asked some questions as to whether that was the intent. I am concerned about the political aspect, because that was the argument that was given to us by Mr. Kaplan.

**Hon. Mr. Allmand:** What I said is pretty close to the quotation you cited. In policy terms I would agree with what you read from the Denning report. That is why I say that I do not like the wording of clause 6, particularly clause 6(3), although from what you read from the Denning report it did not insinuate for one moment that the minister should involve himself in the pursuance of an investigation, or the stopping of it, or in slowing it down.

**Senator Godfrey:** Ordinarily.

**Hon. Mr. Allmand:** That's right. There were examples that reached quite a high political profile in the country on certain issues. I can recall that when Mr. Goyer was the Solicitor General a case arose where it was found that a minor was being used as an informant or an undercover person. Questions were asked in the house. Mr. Goyer found that it was true and finally a directive was issued that the RCMP Security Service should not use informants who were minors unless with the consent of their parents, because of the touchiness, and so on. He gave a directive that no longer should minors be used as informants or undercover people in certain circumstances. That dealt with the methodology or the investigative methods.

**Senator Godfrey:** Does not the review process help to a great extent to ensure that there is not political interference, and therefore might we not need clause 6(3)?

**Hon. Mr. Allmand:** That may be quite correct. While I am not happy with the wording of clause 6, I have not come up with an alternative wording. It is not yet my responsibility. I am on the Justice Committee in the other place and sooner or later I may have to deal with this. But you are dealing with it first, and you may improve the bill so much that we will be satisfied.

**Senator Balfour:** I would be interested in your view with respect to the extent to which the Review Committee and the Inspector Gen should have access to cabinet documents. Specifically, would you not agree that the Review Committee and the Inspector Gen should have access at least to those cabinet documents which the Security Service itself had access to?

**Hon. Mr. Allmand:** I have not examined that particular issue in depth. Therefore I hesitate to give an opinion. But my quick reaction to those which the Security Service had access to is that I would agree to that. I just do not want to give an opinion on the matter because I have not studied it enough.

[Traduction]

outre à la décision du directeur dans le cas de certaines décisions importantes.

**Le président:** Monsieur le sénateur, je crois que vous faites erreur, parce qu'il peut donner une direction générale.

**Le sénateur Godfrey:** Nous nous sommes demandé si une direction générale comprendrait une déclaration suffisamment large pour permettre au directeur de prendre la décision de viser quelqu'un. Je crois avoir demandé si c'était vrai. Je m'inquiète de l'aspect politique parce que c'est l'argument qu'a invoqué devant nous M. Kaplan.

**L'honorable M. Allmand:** Ce que j'ai déclaré se rapproche beaucoup du passage que vous avez cité. En termes de politique, je serai d'accord avec le texte du rapport Denning que vous avez lu. C'est pourquoi j'affirme que le libellé de l'article 6 ne me plaît pas, surtout le paragraphe 6(3), même si le passage du rapport Denning que vous avez lu n'insinue pas du tout que le ministre doive intervenir dans la poursuite, l'interruption ou le ralentissement d'une enquête.

**Le sénateur Godfrey:** Ordinairement.

**L'honorable M. Allmand:** C'est exact. Il y a eu des cas qui on atteint des proportions importantes sur la scène politique du pays. Je me rappelle un cas, au moment où M. Goyer était solliciteur général, où il a été découvert qu'un mineur était indicateur ou agent secret. Des questions ont été posées à la Chambre. M. Goyer a découvert que c'était vrai et finalement il a émis une directive interdisant au service de sécurité de la G.R.C. d'utiliser des indicateurs ou des agents secrets mineurs sans le consentement des parents en raison du caractère délicat de cette situation et dans certaines circonstances. La directive avait trait aux méthodes d'enquête.

**Le sénateur Godfrey:** Le processus d'examen ne contribue-t-il pas dans une large mesure à éliminer toute interférence politique et, dans ce cas, le paragraphe 6(3) ne serait-il pas inutile?

**L'honorable M. Allmand:** Ce que vous dites peut être très juste. Si le libellé de l'article 6 ne me plaît pas, je n'ai pas de formule de rechange à offrir. Ce n'est pas encore dans mes attributions puisque je fais partie du comité de la justice de l'autre endroit et tôt ou tard je peux avoir à l'appliquer. Il faut d'abord l'appliquer avant de chercher à améliorer le projet de loi de façon satisfaisante.

**Le sénateur Balfour:** J'aimerais connaître votre opinion concernant l'accès des documents du Cabinet au comité de surveillance et à l'inspecteur général. Plus précisément, ne consenteriez-vous pas à ce que le comité de surveillance et l'inspecteur général aient accès au moins aux documents du cabinet auxquels le Service de sécurité a lui-même accès?

**L'honorable M. Allmand:** Je n'ai pas examiné cette question en profondeur. J'hésite donc à exprimer mon opinion. Au premier abord, j'approuverais cette idée, mais je préfère tout simplement ne pas me prononcer sur la question parce que je ne l'ai pas assez étudiée.

[Text]

**Senator Lapointe:** Did you say that you cannot give an opinion on the role of the Inspector Gen and the power of the Review Committee, that you had not thought about it?

**Hon. Mr. Allmand:** No. I have thought about their role, but Senator Balfour's point was as to the extent to which they should have access to cabinet documents. With respect to that, I have not given it sufficient thought. But I would agree with his suggestion that they should at least have access to those documents that the Security Service itself has had access to. But I have not studied that particular issue. I mentioned in my remarks that the reports of the Inspector Gen should go not only to the Solicitor General, as required under clause 29, but also to the designated committee of the House of Commons. I would have no objection to the requirement that it be done *in camera*, as in the United States. In the United States Congress there is such a committee.

**Senator Lapointe:** Should the report go to the House of Commons before going to the review committee, or only after?

**Hon. Mr. Allmand:** I have not dealt with that. In terms of clause 29, I believe it says that they must go to the Solicitor General. However, I have not dealt with that point. I tried to deal with principles contained in the bill and not that specific matter. I believe very strongly that because of the sensitivity of the subject matter and the need for agreement in the country on these matters, there should be some method by which the elected representatives in the country have a chance to review the reports of the Inspector Gen.

**Senator Lapointe:** But after or before?

**Hon. Mr. Allmand:** I have not studied that particular point on timing.

**Senator Lapointe:** A few moments ago you said that you seemed satisfied with the three members of the review committee; is that so?

**Hon. Mr. Allmand:** Yes.

**Senator Lapointe:** Do you think the review committee has sufficient power, or is it consultative?

**Hon. Mr. Allmand:** Their reports should also go to a parliamentary committee. There was a question raised by Senator Balfour as to whether they should have access to all cabinet documents. Whether that would be a hindrance or not, I am not sure, because I have not had any experience with that kind of problem. I think that in general their powers are, on the whole, acceptable, although I would like to see their reports go to a committee of elected representatives of the House of Commons so that measures could be taken to hold the government accountable if action were not taken on those reports. If only the government knows about those reports, it would be very easy to try to conceal things that were not going too well, if they wanted to. So I think that we must have this committee of the house.

**Senator Godfrey:** Do you use the word "house" advisedly or might you use the word "parliament", which suggests that it could be a joint committee.

[Traduction]

**Le sénateur Lapointe:** Vous dites ne pouvoir vous prononcer sur le rôle de l'inspecteur général et les pouvoirs du comité de surveillance parce que vous n'y avez pas réfléchi?

**L'honorable M. Allmand:** Non. J'ai réfléchi à leur rôle, mais le sénateur Balfour demande dans quelle mesure ils doivent avoir accès aux documents du Cabinet. C'est à cette question que je n'ai pas assez réfléchi. Mais j'approuverais sa suggestion voulant qu'ils aient au moins accès aux documents auxquels le service de sécurité a lui-même accès. Mais je n'ai pas examiné cette question bien précise. J'ai fait remarquer que les rapports de l'inspecteur général ne devraient pas seulement être présentés au Solliciteur général, comme l'exige l'article 29, mais être présentés aussi au comité compétent de la Chambre des communes. Je n'aurais aucune objection à ce qu'ils soient présentés à huis clos, comme cela se fait aux États-Unis. Le Congrès américain a un comité de ce genre.

**Le sénateur Lapointe:** Le rapport devrait-il être remis avant, ou seulement après, avoir été remis au comité de surveillance?

**L'honorable M. Allmand:** Je n'ai pas étudié cette question. Je pense que l'article 29 stipule que les rapports doivent être présentés au Solliciteur général. Toutefois, je n'ai pas étudié la question. J'essaie de m'en tenir aux principes que renferme le projet de loi sans m'arrêter aux questions précises. Je crois très fermement qu'en raison du caractère délicat de la question et de la nécessité d'en arriver à un consentement à ce sujet au pays, les représentants élus du pays devraient avoir la chance d'étudier les rapports de l'inspecteur général.

**Le sénateur Lapointe:** Après ou avant?

**L'honorable M. Allmand:** Je n'ai pas réfléchi là-dessus.

**Le sénateur Lapointe:** Il y a quelques moments, vous vous êtes dit satisfait des trois membres du comité de surveillance, est-ce vrai?

**L'honorable M. Allmand:** C'est exact.

**Le sénateur Lapointe:** Estimez-vous que le comité de surveillance a assez de pouvoir ou est-ce un comité consultatif?

**L'honorable M. Allmand:** Ses rapports doivent aussi être présentés à un comité parlementaire. Le sénateur Balfour a demandé s'il devait avoir accès à tous les documents du cabinet. Je ne sais pas si cela pourrait causer des ennuis ou non parce que je n'ai pas d'expérience en ce domaine. Je pense qu'en général ses pouvoirs sont acceptables même si j'aimerais qu'il présente ses rapports à un comité de représentants élus de la Chambre des communes pour que des mesures puissent être prises pour tenir le gouvernement responsable si l'on n'y donnait pas suite. C'est pourquoi je pense que nous devons former un comité de la Chambre.

**Le sénateur Godfrey:** Utiliseriez-vous le terme «chambre» délibérément ou préféreriez-vous le terme «parlement» pur laisser entendre que ce pourrait être un comité mixte.



[Text]

**Hon. Mr. Allmand:** I don't mind if the committee is a joint one but I think that it has to include elected members because of the political sensitivity of this matter.

**The Chairman:** Would you explain to me how things will work if we have a house committee? For instance, you receive a report from the Inspector Gen that says that following the receipt of XYZ information from the American authorities such and such an activity was engaged in by the security service, and it ends with a judgment call on whether or not the minister's policy fully covers the situation. I can see the minister dealing with such a situation and I can see him taking action on it but supposing it then goes to the house committee. Who is responsible? And lets go one step further. Supposing the minister holds his position and three members or even one member of the committee disagrees with him. What is his recourse in an *in camera* situation? How does it work? I can see this process in a congressional system where there is no binding caucus and where the executive is not singularly responsible for administration or, indeed, the oversight of administration is shared by Senate and congressional committees as a matter of course. But I know of no example anywhere of a parliamentary committee that has or has ever shared responsibility for administration. Even the Auditor Gen's report—

**Senator Godfrey:** "Oversight" and "administration" are different.

**The Chairman:** Oversight of administration.

**Senator Godfrey:** Have you never heard of the activities of the regulations committee on that?

**The Chairman:** With the greatest respect, senator, you can report against or for but you are not responsible for administering.

**Senator Godfrey:** All you are talking about is reporting power.

**The Chairman:** Whom do you report to?

**Senator Godfrey:** Parliament. Parliament should have some kind of control over the executive in these kinds of cases. Of course, there cannot be a breach of security and in some cases you have to be very careful, but what is wrong with Parliament or a committee of Parliament telling the executive that they made a mistake or that in their judgment they don't agree with the Solicitor General?

**The Chairman:** I couldn't agree with you more. What I am trying to find out is the distinction between the oversight of operational activities and the oversight of the minister's policy in relation to operational activities. And if the Inspector Gen, by reason of his involvement at the operational level, not at the policy level, becomes responsible to a parliamentary committee, it seems to me that he tends to oust the minister from that responsibility. I am wondering how you accommodate that in a parliamentary system. I can see how it is done in a congressional system.

[Traduction]

**L'honorable M. Allmand:** Je n'ai pas d'objection à ce que le comité soit mixte, mais je crois qu'il doit être composé de députés élus en raison de l'importance politique de la question.

**Le président:** Pourriez-vous m'expliquer le fonctionnement du processus s'il y avait un comité? Disons par exemple, que l'on reçoit un rapport de l'inspecteur général indiquant qu'après la réception de certains renseignements de la part des autorités américaines, telle et telle activité ont été entreprises par le service de sécurité et il faut déterminer si la politique du ministre vise bien cette situation; je peux imaginer le ministre prendre la situation en main et adopter des mesures à ce sujet, mais si l'affaire est renvoyée au comité de la Chambre je me demande qui est responsable. Et si l'on va plus loin, supposons que le ministre défend sa position et que les trois membres ou même un membre du comité la conteste. Quel est son recours en cas de HUIS CLOS? Comment cela fonctionnera-t-il? Je peux imaginer ce processus dans un système congressionnel qui n'est pas lié au caucus et où l'exécutif n'est pas le seul responsable de l'administration ou, si l'on veut la responsabilité des erreurs administratives est partagée naturellement par le Sénat et les comités congressionnels. Mais je ne connais aucun comité parlementaire qui n'ait jamais partagé la responsabilité de l'administration. Même le rapport du vérificateur général...

**Le sénateur Godfrey:** Il faut faire la distinction entre «les erreurs administratives» et «l'administration».

**Le président:** Les erreurs administratives.

**Le sénateur Godfrey:** Avez-vous déjà entendu parler d'un règlement à ce sujet?

**Le président:** Avec tout le respect que je vous dois, monsieur le sénateur, vous pouvez rendre compte de l'administration mais vous n'en êtes pas responsable.

**Le sénateur Godfrey:** Parlez-vous de son pouvoir de rendre des comptes.

**Le président:** A qui rendez-vous des comptes?

**Le sénateur Godfrey:** Au Parlement. Le Parlement doit être en mesure d'exercer un contrôle sur l'exécutif dans ce genre de situation. Évidemment, nous ne pouvons nous permettre de compromettre la sécurité nationale et, dans certains cas, il faut savoir faire preuve d'une extrême prudence. Mais est-il vraiment condamnable pour le Parlement ou un de ses comités d'indiquer au pouvoir exécutif qu'il a commis une erreur, ou que sa décision s'oppose au jugement rendu par le Solliciteur général?

**Le président:** Je suis entièrement d'accord avec vous. J'essaie simplement d'établir la distinction entre les erreurs administratives qui se produisent dans le secteur d'activités opérationnelles, et celles qui se glissent dans la politique ministérielle relative à ces activités. Si l'inspecteur général, en raison de sa participation au niveau opérationnel et non au niveau de la politique, devient comptable à un comité parlementaire, il me semble qu'il arrache ainsi cette responsabilité au ministre. Je me demande comment il est possible de tenir compte de ce facteur dans le cadre d'un système parlementaire, par opposition au système du congrès.

[Text]

**Hon. Mr. Allmand:** The way I see it working, using your example, is if such a report were made by the Inspector Gen and it came to the designated committee of Parliament—

**Senator Godfrey:** It would go to the review committee first.

**Hon. M. Allmand:** Yes. And then the review committee—

**The Chairman:** That is what is envisaged in the bill.

**Hon. Mr. Allmand:** I don't want to make any judgment but eventually it comes to the parliamentary committee and of course that committee would call the minister and the officers from the security service to hear their side of the minister and the officers from the security service to hear their side of the question. They would be asked whether they had followed up on the matter, and if they had followed up and were taking action in consequence, then fine. If, as the chairman suggests, there is a difference of opinion between the administration or the director of the security service and the minister and the review committee or the Inspector Gen—

**The Chairman:** I am satisfied that once you have followed the procedure which is being recommended in the bill, which is that the Inspector Gen's report goes through the review committee on the way to the parliamentary committee, then I can see the accommodation that concerns me being made. But unless you do that, then I fear that you will have the Inspector Gen responsible to the parliamentary committee and the minister responsible to the parliamentary committee and a certain amount of difficulty arising.

**Hon. Mr. Allmand:** But the point is, unless I have missed something, according to the bill after the review committee there is no obligation that the report go to the parliamentary committee.

**The Chairman:** I think we dealt with that in Mr. Finn's testimony.

**Hon. Mr. Allmand:** So there may be agreement to that scenario now but because it is not in the present bill it could or could not happen?

**The Chairman:** Yes.

**Hon. Mr. Allmand:** I want it to be obligatory that such matters go to the parliamentary committee. As I indicated in answer to one of the earlier questions, I have not made up my mind whether it is important that the parliamentary committee come before or after the review committee but, certainly, there has to be accountability to elected representatives in Parliament or something could possibly be hidden in a particular matter.

**Senator Godfrey:** Did I get the impression that you were not in favour of *in camera* meetings of this committee?

**Hon. Mr. Allmand:** I said I would be in favour of them where necessary. It could be that from time to time the

[Traduction]

**L'honorable M. Allmand:** A mon avis, pour reprendre votre exemple, si un rapport produit par l'inspecteur général est déposé devant le comité parlementaire pertinent . . .

**Le sénateur Godfrey:** Un tel rapport serait d'abord soumis au comité de surveillance.

**L'honorable M. Allmand:** Oui. Ensuite, le comité de surveillance . . .

**Le président:** C'est là le cheminement prévu dans le projet de loi.

**L'honorable M. Allmand:** Sans vouloir porter de jugement, je sais que ce rapport parvient en définitive devant le comité parlementaire qui, bien entendu, convoque les ministres et les fonctionnaires du Service de sécurité, pour prendre connaissance de leur point de vue. Ils sont alors questionnés à savoir s'ils ont donné suite au rapport et s'ils ont bel et bien pris les mesures qui s'imposaient. Si, comme le suggère le président, il existe une divergence d'opinion entre, d'une part, l'administration ou le directeur du service de sécurité, et, d'autre part, le ministre et le comité de surveillance ou l'inspecteur général . . .

**Le président:** Je sais que si le cheminement prescrit dans le projet de loi a été respecté, à savoir que le rapport de l'inspecteur général a d'abord été soumis au comité de surveillance puis au comité parlementaire, c'est alors que s'impose le compromis, qui à mon avis, est à craindre. Toutefois, à moins de procéder de cette façon, j'ai bien peur que nous nous retrouvions aux prises avec une situation en vertu de laquelle, d'une part l'inspecteur général et, d'autre part, le ministre deviennent tous deux comptables au comité parlementaire, ce qui pose certains problèmes.

**L'honorable M. Allmand:** Mais justement, à moins qu'un détail ne m'échappe, le projet de loi ne prévoit aucune obligation de faire suivre le rapport au comité parlementaire, après qu'il ait été examiné par le comité de surveillance.

**Le président:** Je crois que nous avons réglé cette question avec le témoignage de M. Finn.

**L'honorable M. Allmand:** Si je comprends bien, ces conditions seraient désormais acceptées, mais leur éventualité demeure incertaine puisqu'aucune obligation à cet égard n'est formulée dans le projet de loi?

**Le président:** C'est exact.

**L'honorable M. Allmand:** A mon avis, il aurait été souhaitable que la présentation au comité parlementaire soit rendue obligatoire. Comme je l'ai indiqué un peu plus tôt, je ne suis pas encore certain s'il importe que l'étude du comité parlementaire précède ou qu'elle suive celle du comité de surveillance, mais il est certain que des comptes devront être rendus, d'une façon ou d'une autre, aux représentants élus du Parlement, pour éviter que certains faits importants soient gardés dans le secret.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai l'impression que vous n'êtes pas en faveur de séances à huis-clos du comité?

**L'honorable M. Allmand:** Je n'entend pas m'y opposer, le cas échéant. Occasionnellement, le comité pourrait tenir des



[Text]

committee could have meetings that are not *in camera* but when dealing with sensitive matters, the committee would certainly meet *in camera*.

**Senator Nurgitz:** When you listed the various incidents which happened beginning from the mid-sixties onward in terms of clarifying and clearing up some matters, you mentioned something about discipline. Am I mistaken there?

**Hon. Mr. Allmand:** That's right. The Morand Royal Commission was actually set up to deal with the two matters, the question of discipline within the RCMP, including the security service, and complaints from the public about officers who abused or over-stepped the law and so on. The report was received sometime before 1976. There has been before Parliament throughout this session a bill—I forget its number—which was tabled some time in 1980, putting into force some of those recommendations. The bill has not been debated or dealt with at second reading. The bill attempts to deal with the matter of disciplining officers in a way that is fair to the officers as well as to the public. I believe the whole matter of discipline arose as a result of complaints made by Jack Ramsay, a well-known officer of the RCMP in the West who was dismissed, in his opinion, unfairly. Then there were the cases of McCleery and Brunet, two members of the security service who felt they were dismissed unfairly. We had to set up a system of dealing with disciplinary matters.

**Senator Nurgitz:** I look for your comment on clause 21(2) in a situation where the director finds that a member of the service has acted unlawfully. The director reports the matter only to the Solicitor Gen and the Attorney General. Do you have any comments in terms of the review committee receiving that information? Further, I suppose if one were talking about a serious breach or, say, the commission of a serious Criminal Code offence a provincial attorney general would not even be notified.

**Hon. Mr. Allmand:** Well, I did not pull all the sections of this bill together. I presumed that that sort of thing would be brought to the attention of the review committee or the inspector general.

**Senator Nurgitz:** You notice now in clause 21(2) that it is not.

**Hon. Mr. Allmand:** It's not mentioned there and I cannot recall whether it is mentioned in another section. If you are right in what you say, senator, then I believe the Inspector Gen and the review committee should know about these things.

**Senator Nurgitz:** Of course, because one would assume that in having an overview of what is happening within the service—

**Hon. Mr. Allmand:** Many of these things could be minor and not of any great importance.

[Traduction]

séances publiques, mais il lui serait évidemment permis de siéger à huis clos lorsque surgiraient certaines questions de nature délicate.

**Le sénateur Nurgitz:** Lorsque vous avez énuméré les divers incidents survenus depuis le milieu des années 1960 à l'égard de certaines situations qui appelaient à être éclaircies, vous avez, si je ne me trompe, soulevé la question de la discipline.

**L'honorable M. Allmand:** C'est exact. La Commission royale Morand avait effectivement été mise sur pied pour étudier deux questions, à savoir la discipline au sein de la G.R.C., y compris le Service de sécurité, et les plaintes formulées par le public à l'égard d'abus de pouvoirs de la part des agents. La Commission avait publié son rapport avant 1976. Au cours de la présente session, en 1980, un projet de loi, dont j'oublie le numéro, a été déposé devant le Parlement dans le but d'appliquer certaines des recommandations formulées par la Commission. Ce projet de loi n'a pas encore été discuté et il n'est pas passé en deuxième lecture. Il porte sur l'établissement de méthodes de discipline qui soient justes, tant à l'endroit des agents qu'envers le public. Je crois que cette question de discipline avait été soulevée à la suite des plaintes formulées par Jack Ramsay, un agent bien connu de la G.R.C. dans l'Ouest canadien, qui, à son avis, avait injustement été congédié. Cette affaire avait été suivie par le cas de MM. McCleery et Brunet, deux membres du Service de sécurité qui estimaient avoir été congédiés injustement. Nous avons donc dû élaborer un système qui nous permette de régler ces questions de discipline.

**Le sénateur Nurgitz:** Je voudrais connaître votre avis quant à l'application du paragraphe 21(2) dans une situation où, de l'avis du directeur, un membre du Service s'est adonné à des actes illégaux. Le directeur doit alors signaler l'affaire uniquement au Ministre, au Solliciteur général et au Procureur général. A votre avis, le comité de surveillance devrait-il être mis au courant de l'affaire? Par ailleurs, je soupçonne que s'il s'agissait d'un délit assez grave ou même d'une infraction au Code criminel, le procureur général de la province serait tenu dans l'ignorance des faits.

**L'honorable M. Allmand:** A vrai dire, je n'ai pas encore pu établir le lien entre tous les articles du projet de loi. Je présume que ce genre d'affaires serait porté à l'intention du Comité de surveillance ou de l'inspecteur général.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous remarquerez qu'au paragraphe 21(2), ce n'est pas le cas.

**L'honorable M. Allmand:** En effet, cette disposition n'y figure pas, et je ne peux me souvenir si elle apparaît dans un autre article. Toutefois, monsieur le sénateur, si votre assertion est fondée, je suis d'avis que l'inspecteur général et que le comité de surveillance doivent être mis au courant de telles situations.

**Le sénateur Nurgitz:** Bien entendu, puisque nous pouvons présumer qu'en ayant une idée générale de ce qui se passe dans le service...

**L'honorable M. Allmand:** Bon nombre de ces faits peuvent fort bien être sans grande importance.

[Text]

**Senator Nurgitz:** But they should know that, too.

**Senator Buckwold:** Mr. Chairman, I was interested in your two-tiered proposal in so far as threats to security are concerned. Perhaps we could have a little more of your thinking on that matter. You indicated that in your opinion there could be two criteria—one for those very obvious situations where foreign powers were directly or indirectly involved, and ones which were strictly of a modest nature. I think that is basically what you are saying. The problem I have in assimilating that is how does one differentiate between what seems to be a domestic situation, which may have direction at some distance from a foreign power, and a real crisis situation? I do not mean the invocation of the War Measures Act, but a situation where the country was at war, and we could see the kind of situations which had developed prior to the war involving infiltration by a variety of groups which were later interned. My question really is: Are we able to differentiate along the two-tier lines which you have mentioned without risking some security?

**Hon. Mr. Allmand:** I know it is difficult to put it down in legislative language. As I have said, if it has to be done, I think that we can afford to err on the side of tolerance with respect to domestic threats. That might not be so in cases where they overlap. Say a foreign agent in this country actually penetrated a group which was otherwise Canadian and was directing its activities; or say there was some alliance between a Canadian group and a foreign group not friendly to us; those cases would be pretty clear.

**Senator Buckwold:** Subversion is not always clear, and that is why we need the security to find it out.

**Hon. Mr. Allmand:** Yes. But the way some of the wording in this bill is written it could even be taken to mean influence sometimes. For example, if you look at the FLQ, the people involved in that group were arrested and charged and they were all Canadians. They may have been influenced by a movement in another country but there was nobody from another country, as far as we know, working with them in their cells and doing the kidnapping and the killing.

I do not want to raise controversial matters, but I was in Central America recently, and there were allegations—with which I do not agree—that the revolution in El Salvador was being directed and run either by Cubans or Russians. I saw no sign of that. As a matter of fact, I saw more Christian signs hanging on the walls of the so-called revolutionaries than I did Marxist signs. In any case, it may be easy to blame trouble within your own country on some connection with a foreign movement. I would not want the language to allow for that sort of thing but if it were actually found that there were Soviet agents operating within a Canadian group then—

[Traduction]

**Le sénateur Nurgitz:** Mais ils devraient néanmoins en être mis au courant.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur le Président, je m'intéresse à la double-proposition que vous avez formulée quant aux questions de danger pour la sécurité. Peut-être pourriez-vous élaborer davantage sur ce point. Vous avez indiqué qu'à votre avis, deux critères différents devraient s'appliquer, le premier à l'égard des situations dans lesquelles des puissances étrangères se trouvent manifestement impliquées, soit directement soit indirectement, et le second, aux situations de nature strictement interne. Je crois que c'est là l'essence de votre propos. Toutefois, ce principe pose, à mes yeux, un problème de discernement; comment est-il possible de distinguer les situations internes qui sont susceptibles d'être dirigées à distance par une puissance étrangère, des situations réelles de crise? Je ne veux pas parler de la déclaration de la Loi des mesures de guerre, mais je m'intéresse plutôt au genre de situation où un pays en guerre risque de voir d'un mauvais œil l'infiltration antérieure de différents groupes qui sont, par la suite, rentrés au pays. Ma question est la suivante; sommes-nous vraiment en mesure de différencier ces deux types de situations, sans pour autant risquer de compromettre la sécurité?

**L'honorable M. Allmand:** Je sais qu'il est difficile de traduire cette réalité en termes législatifs. Comme je l'ai déjà mentionné, je crois qu'à la limite nous pouvons nous permettre de faire preuve d'une certaine tolérance à l'égard des dangers internes. Dans les cas de recoupement, par exemple, si un agent étranger séjournant au pays s'est manifestement infiltré dans un groupe essentiellement composé de Canadiens, et qu'il en est venu à diriger et à mener ses activités, ou lorsqu'une alliance s'est créée entre un groupe canadien et un groupe d'un pays étranger non allié, alors la situation est assez claire.

**Le sénateur Buckwold:** Ce n'est pas toujours si clair, c'est pourquoi nous avons besoin de faire appel au discernement de Service de sécurité.

**L'honorable M. Allmand:** Oui. Cependant, le projet de loi est formulé de façon telle qu'il risque d'y avoir abus. Prenons par exemple le cas du F.L.Q.; les membres de ce groupe qui ont été mis en arrestation et inculpés étaient tous Canadiens. Il se peut que dans cette affaire, un mouvement quelconque d'un pays étranger ait pu jouer d'une certaine influence; toutefois, pour autant que nous le sachions, aucune personne étrangère n'a directement travaillé avec les cellules de ce groupe, ni pris part aux enlèvements et au meurtre.

Par ailleurs, sans vouloir soulever de controverse, je me suis récemment rendu en Amérique centrale, conscient des hypothèses selon lesquelles la révolution au Salvador était menée par les Cubains ou par les Russes. Pourtant, je n'ai pu constater aucun signe d'une telle influence. A vrai dire, j'ai pu observer davantage d'étandards chrétiens sur les murs des soi-disant révolutionnaires que je n'ai remarqué d'emblèmes marxistes. Quoi qu'il en soit, il est sans doute facile d'attribuer les problèmes qui sévissent à l'intérieur de votre propre pays à de quelconques liens avec un mouvement étranger. Je ne voudrais pas que la formulation du projet de loi permette ce genre d'interprétation; toutefois, si nous avons des raisons valables



[Text]

**Senator Buckwold:** But you would have to find that out.

**Hon. Mr. Allmand:** Yes, you would have to find that out.

**Senator Buckwold:** For example, let's take the anti-cruise missile protest. I am sure that 99 per cent, or more, of the people involved in that protest are completely emotionally sincere in what they are doing. That does not mean to say that there might not be some fairly significant leadership somewhere along the line, of an inspirational nature, I suppose, which has some influence on the situation. Again, I am asking how, under your two-tiered system, you would differentiate?

**Hon. Mr. Allmand:** In dealing with that kind of situation, the Canadians who are involved are of average intelligence for the most part and they will not be duped by someone who comes in and tries to overwhelm them with ideas with which they would not otherwise agree. I agree with you, senator, when you say that for the most part the people involved in these peace movement protest are sincere. I do not think they would be led to believe certain things because of some foreign agent here.

When I was solicitor general the distinction was always made between the group and the individual. In fact, it is still dealt with in that way. It would be that some group might be dedicated to the use of violence for changing the system by criminal means. If that is the case, then the group should be the target of investigation. Sometimes you will have quite legitimate groups, although radical, which have nothing to do with the use of violence or criminal means, but these groups may have within them people who believe in those means. It should be those individuals who are the targets and not the group.

In the House of Commons, members of Parliament, members of the Liberal Party, might be in the target of investigation—not the Liberal Party, or NDP or the Conservative Party. So with regard to the peace movement, whether it is the peace camp or the plowshares, I can see an individual within those groups being investigated, if there is reason to believe that person is a foreign agent. In this way anyone who becomes a member of the group will not be put on a list and have a file kept on him and so on, unless there is evidence that the group itself has secretly come together with criminal intent, such as for example, the IRA.

**Senator Buckwold:** I think that is a fine line still.

**Hon. Mr. Allmand:** It is a fine line but in looking at our history I do not think we need a security service in Canada which has such a broad mandate. The way it is worded in this bill is too broad to deal with what we have had historically—Canadian groups which would threaten our security that cannot be dealt with through ordinary police methods. I do not agree that, if there is any evidence of Canadian groups want-

[Traduction]

de croire que des agents soviétiques ont infiltré un groupe canadien...

**Le sénateur Buckwold:** Mais encore faudrait-il découvrir ces faits.

**L'honorable M. Allmand:** En effet, il faudrait d'abord les découvrir.

**Le sénateur Buckwold:** Prenons par exemple le cas des manifestations contre la mise à l'essai du missile cruise. Je suis persuadé qu'au moins 99 pour cent de ces manifestants sont motivés par des considérations essentiellement sincères. Par contre, il n'est pas exclu que l'ensemble du groupe soit mené par une petite cellule qui est peut-être moins désintéressée et qui risque d'exercer une influence considérable sur la situation. Encore une fois, par rapport aux critères que vous proposez, comment vous est-il possible de discerner?

**L'honorable M. Allmand:** Dans ce genre de situations, les Canadiens qui participent à un tel mouvement sont, pour la majeure partie, d'intelligence moyenne et ne sont pas prêts à se laisser duper par quelqu'un qui entend leur prêcher des principes qui ne sont pas les leurs. Mais je suis d'accord avec vous, monsieur le sénateur, lorsque vous dites que la plupart des personnes qui prennent part à ce mouvement pacifiste sont sincères. Je ne crois pas qu'un agent étranger puisse réussir à les convaincre en manipulant les faits.

Pendant mon mandat à titre de solliciteur général, nous avons toujours maintenu une distinction entre le groupe et la personne. En fait, il en est toujours ainsi. Il se peut qu'un groupe donné prône le recours à la violence pour changer le système par des voies criminelles. Dans ce cas, un tel groupe doit faire l'objet d'une enquête. Toutefois, il arrive qu'un groupe légitime, encore que radical, rejette comme principe l'idée de la violence, mais que certains de ces membres en soient partisans. C'est alors ces personnes données, et non le groupe comme tel, qui doit faire l'objet de l'enquête.

A la Chambre des communes, des députés, membres du Parti libéral, peuvent, à un moment donné, faire l'objet d'une enquête; toutefois, aucune enquête ne sera entreprise à l'égard du Parti libéral, du NPD, ni du Parti conservateur en soi. Si nous revenons donc au mouvement pacifiste, qu'il s'agisse des campeurs pour la paix ou des autres manifestants, il est possible qu'une personne membre de ces groupes fasse l'objet d'une enquête, s'il existe des raisons de croire que cette personne est un agent étranger. De cette façon, il n'y aura ni liste ni dossier de constitué sur le compte de chacun des membres de ce groupe, à moins qu'il soit prouvé que le groupe s'est secrètement joint à un mouvement de nature criminelle.

**Le sénateur Buckwold:** Je pense toujours que la distinction est très ténue.

**L'honorable M. Allmand:** Il s'agit d'une fine distinction, mais si nous regardons notre histoire, je ne crois pas que nous ayons besoin au Canada d'un service de sécurité ayant un mandat si étendu. La formulation du projet de loi est trop étendue pour traiter avec ce que nous avons traditionnellement—des groupes de Canadiens qui menaceraient notre sécurité et qu'on ne pourrait traiter par les méthodes policières

[Text]

ing to use violent or criminal means, they should be targets. Foreign groups, espionage and sabotage are broader and there should be a little more leeway there. I agree that it is something which is very difficult to draft but in the drafting I would rather err on the side of being restrictive in the first place.

**Senator Buckwold:** It might be handled by a general directive.

**Hon. Mr. Allmand:** The only problem with general directives is that Parliament does not approve of them. I think this matter is so sensitive that Parliament must agree with the mandate.

**Senator Godfrey:** Technological theft by foreign powers seems to be one of the main threats. I think a distinction must be drawn. It may not be criminal, yet those articles last July in the *New York Times* seem to indicate that is one of the main concerns of the KGB.

**Hon. Mr. Allmand:** From information which we have, which is very public, we know that the KGB have a great many people collecting the kind of information which any Canadian could get out of a newspaper. As a matter of fact, they spend a great deal of time clipping newspapers and collecting information which everybody knows about. Maybe it's just a make-work project for a large number of Russians.

**Senator Godfrey:** That brings me to another point. When referring to clause 14(2), you made some very casual reference which seemed to indicate that you did not like it too much. I might explain that we have had some people who have said, "Look, we do not need that section," and I must tell you that we have already decided, and I think that the government have conceded, that there should be an exclusion in clause 22 that was overlooked, that you cannot have a warrant for investigation under clause 14(2), and 14(2) should be included as an exception in clause 22.

Do I understand you correctly that you are critical of 14(2)?

**Hon. Mr. Allmand:** I think what is important about 14(2) is whether it is done in a covert way. I know there is this agreement with the security service being well-informed with the political, economic and social environment within Canada and matters affecting that environment, but I have written in the margin, "How and by what means?" If you are going to start using covert means, putting undercover operatives in to do wiretapping or whatever, I do not think that is necessary at all.

**Senator Godfrey:** I would like to ask you very quickly, you made some passing reference which indicated to me that you had the same complaint with regard to clauses 15 to 17 regarding the security clearance checks. What are your complaints about those sections? I think these clauses are a great

[Traduction]

habituelles. Je ne suis pas d'accord que s'il existe des preuves portant que des groupes canadiens veulent faire usage de violence ou de méthodes criminelles, il faudrait en faire des cibles. Les groupes d'étrangers, l'espionnage et le sabotage sont des questions plus générales et il faudrait y attacher davantage d'importance. Je conviens qu'il s'agit de quelque chose de très difficile à rédiger mais je préférerais que le texte soit tout d'abord trop restrictif.

**Le sénateur Buckwold:** On pourrait régler la question par une directive générale.

**L'honorable M. Allmand:** Le seul problème avec les directives générales, c'est que le Parlement ne les approuve pas. Je crois cette question si délicate que le Parlement doit être d'accord sur le mandat.

**Le sénateur Godfrey:** Le vol de technologie par les puissances étrangères semble constituer l'une des menaces principales. Je crois qu'il faut établir une distinction. Il ne s'agit peut-être pas d'une affaire criminelle ou autre chose du genre, mais il semblerait selon les articles parus en juillet dans le *New York Times* qu'il s'agisse de l'une des principales préoccupations du KGB.

**L'honorable M. Allmand:** D'après les renseignements dont nous disposons, et qui sont publics, nous savons qu'un très grand nombre de gens du KGB réunissent le genre de renseignements que tout Canadien peut obtenir dans un journal. En fait, ils consacrent beaucoup de temps à réunir des coupures de journaux et des renseignements que tout le monde connaît. Il ne s'agit peut-être que d'une façon de donner de l'emploi à un grand nombre de Russes.

**Le sénateur Godfrey:** Celà m'amène à soulever un autre point. Vous avez dit quelque chose en parlant du paragraphe 14(2) qui portait à croire que vous me l'aimiez pas trop. Je pourrais peut-être expliquer que certaines personnes ont dit que nous n'avions pas besoin de cet article. Je dois également vous dire que nous avons déjà décidé, et je crois que le gouvernement a accepté, qu'il faudrait y avoir une exclusion à l'article 22 qu'on a oublié, portant qu'on ne peut avoir un mandat pour enquête en vertu du paragraphe 14(2) et que ce paragraphe 14(2) devrait être exceptionnellement inclu dans l'article 22.

Si j'ai bien compris, vous n'aimez pas le paragraphe 14(2)?

**L'honorable M. Allmand:** Je crois que ce qui est important au sujet du paragraphe 14(2), c'est de savoir si ce sera fait en secret. Je sais qu'il existe une entente avec le service de sécurité pour que ce dernier soit bien renseigné au sujet des questions politiques, économiques et sociales au Canada et les questions connexes, mais je me demande, «comment et par quels moyens?» Si vous devez commencer à utiliser des moyens secrets, en recourant à des agences secrètes ou à l'écoute électronique ou autre chose, je ne crois pas que ce soit nécessaire du tout.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais vous demandez très rapidement, vous avez dit quelque chose en passant qui m'a donné l'impression que vous n'étiez pas d'accord non plus avec les articles 15 à 17 au sujet des évaluations de sécurité. Qu'avez-vous contre ces articles? Je crois que ces articles constituent



[Text]

improvement over what we had before because of the complaints procedure, and I was wondering what specifically was worrying you about those.

**Hon. Mr. Allmand:** I agree with you that there are many things in this bill which are an improvement over what we had before, but since we are drafting new legislation, the bill itself can be improved.

Looking at clause 17, it says:

For the purpose of providing security assessments pursuant to section 15 or advice pursuant to section 16, the Service may conduct such investigations as it considers appropriate.

**Senator Godfrey:** You cannot get a warrant though; it cannot be intrusive. Clause 22 does not permit them to apply for a warrant, so you cannot go to a judge for a warrant.

**Hon. Mr. Allmand:** Yes, that is good, but I just felt that that was too broad. However, you are right that they cannot take a warrant out for those kinds of things.

I felt that much of the wording in these clauses becomes very subjective: "... as it considers appropriate ...". The restriction that is mentioned in clause 22 certainly helps but as you develop scenarios for these clauses and test them with your scenarios—and of course every possible scenario does not occur to you—

**Senator Godfrey:** Surely they collect the information and they send the information along and the department makes a judgment as to whether or not a person is a security risk. Is that not the way it works?

**Hon. Mr. Allmand:** Perhaps I should give you an example which happened when I was Solicitor General and which led me to say that. There was a minister who wanted to hire someone for his executive staff, and this executive staff required security assessments. The RCMP did the security assessment and the person that the minister had in mind was investigated. The security service went to neighbours and so on, as they often do, and it so happened that this individual who was a perspective ministerial staff member lived with two persons who were gay; the neighbours said that that person was also gay, and that report went back.

There were other investigations, too, but the report came back that the person was both a communist and a gay—a communist because, when the person was at university, he belonged to a rather radical left-wing group—and the person was 20 years old at that particular time—and gay because the people with whom the person lived were known to be gay.

When the minister, who knew the individual concerned quite well, received the report, he refused to accept it, of course, and hired the person anyway, but the minister made a great fuss with me as Solicitor Gen and wanted struck from the record any suggestion that the person was both homosexual and

[Traduction]

une telle amélioration par rapport à ce que nous avons auparavant en raison de la procédure de plainte, et je me demandais ce qui vous inquiétait particulièrement à leur sujet.

**L'honorable M. Allmand:** Je conviens avec vous que de nombreux éléments de ce projet de loi constituent une amélioration par rapport à ce que nous avions auparavant, mais puisque nous rédigeons un nouveau texte de loi, on pourrait améliorer le projet de loi lui-même.

L'article 17 stipule:

En vue des évaluations de sécurité et des conseils respectivement visés aux articles 15 et 16, le service peut mener les enquêtes qu'il jugeant indiquées.

**Le sénateur Godfrey:** Vous ne pouvez pas avoir un mandat par contre; il ne peut y avoir inclusion. L'article 22 ne les autorisent pas à obtenir un mandat, de sorte que vous ne pouvez vous adresser à un juge pour un mandat.

**L'honorable M. Allmand:** Oui, c'est bien, j'étais tout simplement d'avis que cela était trop étendu. Cependant, vous avez raison, ils ne peuvent obtenir un mandat pour ce genre de choses.

Je trouvais qu'une bonne partie de la formulation de ces articles devenait très subjective: «... qu'il juge indiquée». La restriction contenue à l'article 22 améliore certainement les choses, mais si l'on élabore des scénarios pour ces articles et qu'on les met à l'essai—et, évidemment, vous ne pensez pas à tous les scénarios possibles—

**Le sénateur Godfrey:** Il est certain qu'ils réunissent les renseignements et qu'ils les transmettent au ministère qui décide si une personne représente un danger pour la sécurité. N'est-ce pas la façon dont cela fonctionne?

**L'honorable M. Allmand:** Je devrais peut-être vous donner un exemple de ce qui est arrivé lorsque j'étais Solliciteur général et qui m'a amené à dire cela. Un ministre voulait embaucher quelqu'un comme membre de son personnel de direction, et l'employé devait subir une évaluation de sécurité. La GRC a procédé à l'évaluation de sécurité, et la personne à qui pensait le ministre a fait l'objet d'une enquête. Le service de sécurité s'est rendu chez les voisins et ainsi de suite, comme il le fait souvent, et il s'est révélé que cette personne que voulait embaucher le ministre habitait avec deux autres personnes qui étaient homosexuelles; les voisins ont déclaré que cette personne était également homosexuelle, et ce rapport a été transmis au ministre.

Il y a également eu d'autres enquêtes, où l'on signalait que la personne en question était communiste et homosexuelle; communiste parce qu'elle appartenait à un groupe radical de gauche à l'université alors qu'elle avait 20 ans à cette époque, et homosexuelle parce que les gens avec qui elle habitait étaient reconnus comme étant homosexuels.

Lorsque le ministre, qui connaissait très bien la personne en question a reçu le rapport, il l'a refusé, évidemment, il l'a embauchée de toute façon, mais le ministre s'est adressé à moi en tant que Solliciteur général et a beaucoup insisté pour que je retire les rapports d'homosexualité et de communisme du

[Text]

communist, because the minister had known this person for a long, long time and knew that both of those allegations were false.

There was another case as well that came to my attention. On a security assessment, the complainant came to my office and saw me personally because the assessment was so bad. What happened in this case was that the investigating officer went to neighbours and said, "I understand that this individual lives down the street and is such and such and so and so." The neighbours said, "Oh, I never knew that before" and pretty soon the whole neighbourhood had branded the individual while getting the security assessment, and that individual lost the job that she had already held while being investigated for another job.

I put these examples, by the way, to the McDonald Commission, so then were made public at that time.

**Senator Godfrey:** I had a similar experience. One of my sons' very best friend's chief ambition in life was to work for External Affairs and he was refused because of security reasons. I did my very best to find out what they were. I have never been more sure of anything in my life than I was that he was not a security risk. Anybody who knew him knew that that was ridiculous but I could not find out from the minister himself whom I knew well any hint as to what information they had on him, which was obviously false, and that is why I think this bill is such an enormous improvement, because there is now a complaint procedure. Here was a case where a man's life ambition was thwarted because of something he could not reply to, and the minister of External Affairs would not even give me a hint as to why he was considered a security risk.

**Hon. Mr. Allmand:** I have circled the words "such investigations as it considers appropriate" and there must be some guidelines—and there are now on how you conduct investigations. That just struck me; I thought of those cases that I knew about when I say that paragraph.

**Senator Godfrey:** I think the complaints procedure really looks after it.

**Hon. Mr. Allmand:** Yes, the complaints procedure may cover it, but there should be an answer to that kind of wording; and if there is in another part of the bill, then fine.

**Senator Buckwold:** I am not sure if you will ever get guidelines that will be able to help a dumb investigator.

**Hon. Mr. Allmand:** That is why, senator, I mentioned that you cannot put in the legislation such things as recruiting, training, promotions policy, et cetera, which are very, very important and which would not be found in legislation. You can have the best legislation in the world, but if you do not have good recruiting and training, you are going to have people, who do not really understand what you are trying to do, breaking the guidelines of that policy.

[Traduction]

dossier de cette personne, parce que le ministre la connaissait depuis très longtemps et il savait que ces allégations étaient fausses.

Une autre affaire a également été portée à mon attention. Au moment d'une évaluation de sécurité, le plaignant s'est rendu à mon bureau et s'est adressé à moi en personne parce que l'évaluation était tellement mauvaise. Ce qui est arrivé à ce moment là, c'est que l'agent qui a procédé à l'enquête s'est rendu chez les voisins en disant des choses comme, «je crois comprendre que cette personne habite sur la rue qu'elle est comme ceci et comme cela, et ainsi de suite.» Les voisins ont déclaré, «Oh, je ne le savais pas.» Et très vite, tout le quartier avait classé cette personne pendant l'évaluation de sécurité, et cette dernière a perdu l'emploi qu'elle avait déjà alors qu'on procédait à une enquête en vue d'un autre emploi.

En passant, j'ai donné ces exemples à la Commission McDonald, de sorte qu'ils ont été rendus publics à ce moment-là.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai connu une expérience semblable. Un des meilleurs amis de mon fils avait comme principale ambition dans la vie de travailler pour les Affaires extérieures, et on l'a refusé pour des raisons de sécurité que j'ai essayé de connaître du mieux que j'ai pu. Il ne présentait aucun risque pour la sécurité, et je n'ai jamais été aussi certain de quelque chose dans ma vie. Tous ceux qui le connaissait savaient que c'était ridicule, mais il ne pouvait même pas obtenir lui-même du ministre une indication de ce qu'on lui reprochait, qui était évidemment faux, et c'est pourquoi je suis d'avis que ce projet de loi constitue une telle amélioration parce qu'il prévoit une procédure de plainte. Il s'agissait d'un cas où l'ambition d'un homme a été déjouée en raison de quelque chose à quoi il ne pouvait répondre, et le ministre des Affaires extérieures ne voulait même pas me donner une indication de ce qui constituait le danger pour la sécurité.

**L'honorable M. Allmand:** J'ai encerclé le passage «les enquêtes qu'il juge indiquées» i doit y avoir des lignes directrices—et il en existe maintenant sur la façon de mener des enquêtes. Cela vient de me frapper; j'ai pensé aux cas que je connaissais lorsque j'ai vu ce paragraphe.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que la procédure de plainte règle vraiment cette question.

**L'honorable M. Allmand:** Oui, la procédure de plainte peut résoudre ce problème, mais il devrait y avoir une réponse à ce genre de formulation, et si cette dernière existe dans une autre partie du projet de loi, c'est bien.

**Le sénateur Buckwold:** Je ne suis pas certain que nous puissions jamais obtenir des lignes directrices qui aideront un enquêteur idiot.

**L'honorable M. Allmand:** C'est pourquoi, sénateur, j'ai indiqué qu'on ne pouvait ajouter dans la loi des éléments tels que le recrutement, la formation, les promotions, la politique etc., qui constituent des éléments très, très importants et qui ne devraient pas être inscrits dans la loi. Même avec la meilleure loi du monde, si vos méthodes de recrutement et de formation ne sont pas bonnes, vous aurez des gens qui ne comprennent pas vraiment ce que vous essayez de faire, et qui ne respectent pas les lignes directrices de la politique.



[Text]

**Senator Lapointe:** You seem to be dubious about the value of the word "reasonable": and/or reasonably necessary". Who will be the judge finally of this word "reasonable"?

**Hon. Mr. Allmand:** I would like to see in certain cases, senator, more specific words used. In civil law the term "reasonable" or "bon père de famille" can be used, but when you are setting up a security service, I think you have to be very specific. I will quote to you what my professor of law, Frank Scott—a very famous person—said about these things. He said that, in his opinion, citizens in a country like Canada should be able to do whatever they want, unless the law specifically says that they cannot do it, but that governments and government agencies should never be allowed to do anything at all unless the law very specifically gives them the power to do that. If we are giving an agency such as this powers to do certain things that could infringe upon the liberties of other people, they should be very specific and not general and not open to ambiguity.

In the Income Tax Act, the Supreme Court has ruled that, if the Tax Act does not fall squarely on a particular item and say that that is taxable, then you are quite free to find loopholes. Every Canadian is entitled to find as many loopholes as he wants, and that is not immoral or illegal.

When it comes to giving an agency the power to conduct covert investigations against other Canadians, the powers must be very specific.

I am also worried about general powers with the net being too loose and with there being too much subjective judgment on the part of an agent, especially, as I said earlier, with respect to Canadian threats and involving Canadians. I am not as much concerned with that with respect to foreigners, because a great many foreigners are from countries which do not have democratic systems and which have different values. In Canada we have other methods of dealing with people who break the law. We do not need a security service for everything.

**Senator Lapointe:** Would you say "absolutely necessary"? Would that be stronger?

**Hon. Mr. Allmand:** Instead of what?

**Senator Lapointe:** Instead of "reasonably necessary."

**Hon. Mr. Allmand:** What clause are you looking at?

**Senator Lapointe:** Clause 21(1) states:

The Director and employees are justified in taking such reasonable actions as are reasonably necessary to enable them to perform the duties and functions of the Service under this Act.

Would you not think the words "absolutely necessary" would be more appropriate?

**Hon. Mr. Allmand:** That might be better, but before drafting legislation I prefer to sit alone in my room and consider the words that are to be used. I am not happy with those words, and perhaps what you suggest would be better.

[Traduction]

**Le sénateur Lapointe:** Vous semblez douter de la valeur des mots «justifiable» et «nécessité justifiable». Qui décidera en dernier de la valeur du mot «raisonnable»?

**L'honorable M. Allmand:** J'aimerais dans certains cas, sénateur, qu'on utilise des mots plus précis. En droit civil, on peut utiliser les mots «justifiable» ou «bon père de famille», mais lorsqu'on met sur pied un service de sécurité, je crois qu'il faut être très précis. Voilà ce que mon professeur de droit, Frank Scott—une personne très célèbre—a dit à ce sujet. Il a dit qu'à son avis, un citoyen d'un pays comme le Canada devrait être capable de faire tout ce qu'il veut à moins que la loi ne dise précisément qu'il ne peut le faire, et que les gouvernements et les organismes gouvernementaux ne devraient jamais être autorisés à faire quoi que ce soit sans que la loi n'indique très précisément qu'ils disposent des pouvoirs pour le faire. Si nous accordons à un tel organisme le pouvoir de faire certaines choses qui pourraient porter atteinte aux libertés des autres, il faudrait les énoncer en termes très précis plutôt que généraux, et ne pas ouvrir la voie à l'ambiguïté.

Dans la Loi de l'impôt sur le Revenu, la Cour Suprême a décidé que si la Loi de l'impôt ne précise pas un point particulier, en disant que cet élément est imposable, vous êtes alors tout à fait libres de trouver des échappatoires. Tous les Canadiens ont le droit de trouver autant d'échappatoires qu'ils le veulent, il n'y a rien d'immoral ou d'illégal.

Lorsqu'il s'agit d'accorder à un organisme le pouvoir de procéder à des enquêtes secrètes au sujet d'autres Canadiens, les pouvoirs doivent être très précis.

Je m'inquiète également des pouvoirs généraux qui ne sont pas assez restreints et où il y a trop de jugement subjectif de la part de l'agent, plus particulièrement, comme je l'ai dit plutôt, lorsqu'il s'agit de menaces canadiennes et impliquant des Canadiens. Je ne suis pas aussi inquiet de cet aspect lorsqu'il s'agit d'étrangers, étant donné qu'un très grand nombre d'étrangers viennent de pays qui n'ont pas de système démocratique et qui ont des valeurs différentes. Au Canada, nous avons d'autres méthodes pour traiter avec les gens qui ne respectent pas la loi. Nous n'avons pas besoin d'un service de sécurité pour tout.

**Le sénateur Lapointe:** Est-ce que vous diriez «absolument justifiable»? Est-ce que cela serait plus fort?

**L'honorable M. Allmand:** Au lieu de quoi?

**Le sénateur Lapointe:** Au lieu de «nécessité justifiable».

**L'honorable M. Allmand:** De quel article parlez-vous?

**Le sénateur Lapointe:** Le paragraphe 21(1) stipule que:

Le directeur et les employés sont fondés à accomplir, en vue de l'exercice des fonctions que la présente Loi confère au Service, tous actes justifiables dont la nécessité soit également justifiable.

Croyez-vous que l'expression «absolument justifiable» conviendrait mieux?

**L'honorable M. Allmand:** Cela serait peut-être mieux, mais avant de rédiger le texte je préférerais m'asseoir seul à mon bureau et évaluer les mots à utiliser. Je ne suis pas satisfait de ces mots, et ce que vous suggérez serait peut-être mieux.

[Text]

**Senator Godfrey:** I must say that, as a common law lawyer, we have built up a great deal of our law on the concept of a reasonable man doing the reasonable thing.

**Hon. Mr. Allmand:** That is the citizen, not the Crown.

**Senator Godfrey:** You quoted Mr. Frank Scott—

**Hon. Mr. Allmand:** It wasn't quite a quote, senator.

**Senator Godfrey:** I will give you an actual quote of Mr. Justice Felix Frankfurter of the Supreme Court of the United States, which I think is appropriate. He said:

The history of liberty has largely been the history of procedural safeguards.

I think that is important, and I think that in this bill there are a great many procedural safeguards.

**Hon. Mr. Allmand:** I do not disagree with you, senator, but I say that it could be much better. Many Canadians are afraid of the looseness of some of the language in the law.

I do not like the definitions found in clause 2. I mentioned the other clauses with which I am not particularly comfortable. I think the language can be much tighter.

**Senator Lapointe:** I should like to correct Senator Godfrey in that, when he said "a reasonable man," he should have said "a reasonable person."

**Senator Godfrey:** The correction is humbly accepted.

**The Chairman:** Well, Mr. Allmand, we thank you for your attendance this afternoon. You have given us a great deal to consider.

At the conclusion of today's meeting, the members of the committee will meet informally to discuss its business. We will meet again at 2.30 p.m. tomorrow to hear from Mr. Sawatsky.

The committee adjourned.

[Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Je dois dire, en tant qu'avocat en common law, qu'une bonne partie de nos lois se fondent sur le concept de l'homme raisonnable qui fait ce qui est raisonnable.

**L'honorable M. Allmand:** Ça c'est le citoyen, pas la Couronne.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez cité les paroles de M. Frank Scott—

**L'honorable M. Allmand:** Il ne s'agissait pas tout à fait d'une citation, sénateur.

**Le sénateur Godfrey:** Selon le juge Felix Frankfurter de la Cour suprême des États-Unis:

L'histoire de la liberté correspond beaucoup à l'histoire des garanties de procédure.

Je crois que c'est l'important, je crois que le présent projet de loi comporte un grand nombre de garantis.

**L'honorable M. Allmand:** Je ne suis pas en désaccord avec vous, sénateur, mais je dis qu'il pourrait être beaucoup mieux. De nombreux canadiens craignent le manque de précision de certains passages de la loi.

Je n'aime pas les définitions de l'article 2. J'ai parlé des autres articles qui ne me plaisent pas particulièrement. Je crois qu'on pourrait être beaucoup plus précis dans la formulation.

**Le sénateur Lapointe:** J'aimerais corriger le sénateur Godfrey. Lorsqu'il a dit «un homme raisonnable», il aurait du dire «une personne raisonnable».

**Le sénateur Godfrey:** J'accepte humblement la correction.

**Le président:** Bien, M. Allmand, merci d'être venu cet après-midi. Vous nous avez donné beaucoup de choses à penser.

A la fin de la réunion d'aujourd'hui, les membres se rencontreront de façon non-officielle pour discuter des affaires du Comité. Nous reprendrons la séance demain à 14 h 30. Nous entendrons M. Sawatsky.

La séance est levée.



















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Philip B. Berger, M.D.

*From the Canadian Association of Chiefs of Police:*

Mr. Thomas G. Flanagan, S.C., Chairman, Law Amendments Committee, and Deputy Chief, Ottawa Police Force;

Mr. John W. Ackroyd, Chief of Police, Metropolitan Toronto;

Mr. Guy Lafrance, Lawyer, Director, Communauté urbaine de Montréal.

The Honourable Warren Allmand, P.C., M.P., Former Solicitor General of Canada.

M. Philip B. Berger, M.D.

*De l'Association canadienne des chefs de police:*

M. Thomas G. Flanagan, président du Comité d'amendement des lois et chef adjoint, Police d'Ottawa;

M. John W. Ackroyd, chef de police du Toronto métropolitain;

M. Guy Lafrance, avocat, directeur de la Communauté urbaine de Montréal.

L'honorable Warren Allmand, C.P., député, ancien solliciteur général du Canada.



CA1  
102  
33523



First Session  
Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

Première session de la  
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

## SENATE OF CANADA

## SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Special  
Committee of the Senate on the*

*Délibérations du comité  
sénatorial spécial du*

# Canadian Security Intelligence Service

# Service canadien du renseignement de sécurité

*Chairman:*  
The Honourable P. M. PITFIELD

*Président:*  
L'honorable P. M. PITFIELD

Wednesday, September 14, 1983

Le mercredi 14 septembre 1983

Issue No. 8

Fascicule n° 8

### **Eighth Proceedings on**

The subject-matter of Bill C-157,  
intituled: "Canadian Security  
Intelligence Service Act"

### **Huitième fascicule concernant**

La teneur du Projet de loi C-157,  
intitulé: «Loi sur le Service canadien  
du renseignement de sécurité»

WITNESS:  
(See back cover)



TÉMOIN:  
(Voir à l'endos)

SPECIAL COMMITTEE OF THE SENATE  
ON THE CANADIAN SECURITY  
INTELLIGENCE SERVICE

The Honourable P. M. Pitfield, *Chairman*

The Honourable Sidney L. Buckwold, *Deputy Chairman*

The Honourable Senators:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
Lapointe	

COMITÉ SÉNATORIAL SPÉCIAL  
DU SERVICE CANADIEN DU  
RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

*Président:* L'honorable P. M. Pitfield

*Vice-président:* L'honorable Sidney L. Buckwold

Les honorables sénateurs:

Balfour	Nurgitz
Buckwold	Olson
Flynn	Pitfield
Godfrey	Riel
Kelly	Riley
Lapointe	

(Quorum 5)

*Les greffiers du comité*

Erika Bruce

Timothy Ross Wilson

*Clerks of the Committee*



## ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 29, 1983:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion, as modified, of the Honourable Senator Olson, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That a Special Committee of the Senate be appointed to examine and consider the subject-matter of the Bill C-157, intituled: "An Act to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an Act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain Acts in consequence thereof or in relation thereto", in advance of the said Bill coming before the Senate;

That the Committee have power to send for person, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee submit their report not later than 27th October, 1983;

That the Committee have power to act jointly with any committee appointed by the other place to examine the subject-matter of the aforementioned Bill; and

That a Message be sent to the House of Commons to request that House, if it deems it advisable, to appoint a committee to act jointly with that already chosen by this House.

After debate, and—

The question being put on the motion, as modified, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That changes in the membership of the Special Committee of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act may be made by notification thereof, signed by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to government members, and by the Leader of the Government in the Senate, or any Senator named by him, with respect to opposition members, being filed with the Clerk of the Senate who shall cause the same to be printed in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of that sitting, or of the next sitting thereafter, as the case may be.

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Olson, P.C.:

That Rule 66(1)(b) be suspended in relation to the nomination of Senators to serve on the Special Committee

## ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat, le mercredi 29 juin 1983:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Olson, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Qu'un comité spécial du Sénat soit formé pour étudier la teneur du projet de loi C-157, intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans les domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative», avant que ce projet de loi ne soit soumis au Sénat;

Que le comité soit autorisé à convoquer des personnes, à faire produire des documents et des dossiers, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages qu'il juge à propos et à siéger pendant les séances et les ajournements du Sénat;

Que le comité présente son rapport au plus tard le 27 octobre 1983;

Que le comité soit autorisé à agir conjointement avec tout comité formé par l'autre endroit pour étudier la teneur du projet de loi mentionné ci-dessus; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, la priant, si elle le juge opportun, de former un comité chargé d'agir conjointement avec celui déjà formé par le Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que les changements apportés à la composition du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité puissent être effectués sur avis signé par le leader du gouvernement au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres du gouvernement, et par le leader de l'opposition au Sénat, ou tout sénateur désigné par lui, en ce qui concerne les membres de l'opposition, avis déposé auprès du greffier du Sénat qui le fera imprimer dans les *Procès-verbaux du Sénat* de la séance du même jour, ou de la séance suivante, selon le cas.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Olson, C.P.,

Que l'application de l'article 66(1)b) du Règlement soit suspendue à l'égard de la nomination des sénateurs qui

of the Senate on the subject-matter of the proposed Canadian Security Intelligence Service Act; and

That the following Senators be appointed to act on the said Special Committee, namely, the Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel and Riley.

The question being put on the motion it was—  
Resolved in the affirmative.”

feront partie du Comité spécial du Sénat sur la teneur de l'avant-projet de loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité; et

Que les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour faire partie dudit comité spécial, à savoir: les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Frith, Kelly, McIlraith, Nurgitz, Olson, Pitfield, Riel et Riley.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

*Le greffier du Sénat*

Charles A. Lussier

*Clerk of the Senate*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 14, 1983  
(16)

*[Text]*

The Special Committee of the Senate on the Canadian Security Intelligence Service met this day at 2:39 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Pitfield, presiding.

*Members of the Committee present:* The Honourable Senators Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Lapointe, Nurgitz and Pitfield. (7)

*Present but not of the Committee:* The Honourable Senator Frith.

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: Messrs. Donald Macdonald and Philip Rosen, Research Officers.

*Witness:*

Mr. John Sawatsky, Journalist.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 29, 1983, proceeded to consider the subject-matter of Bill C-157 intituled: "Canadian Security Intelligence Service Act".

The witness made a statement and answered questions.

At 4:11 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 14 SEPTEMBRE 1983  
(16)

*[Traduction]*

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité se réunit aujourd'hui à 14 h 39 sous la présidence de l'honorable sénateur Pitfield (président).

*Membres du comité présents:* Les honorables sénateurs Balfour, Buckwold, Flynn, Godfrey, Lapointe, Nurgitz et Pitfield. (7)

*Présent mais ne faisant pas partie du comité:* L'honorable sénateur Frith.

*Aussi présents:* Du Service de recherches, Bibliothèque du Parlement: MM. Donald Macdonald et Philip Rosen, chargés de recherches.

*Témoin:*

M. John Sawatsky, Journaliste.

Conformément à son ordre de renvoi du 29 juin 1983, le comité poursuit son étude de la teneur du projet de loi C-157 intitulé: «Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité».

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions qu'il lui sont posées.

A 16 h 11, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

*Le greffier du Comité*

Erika Bruce

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, September 14, 1983

[Text]

The Special Senate Committee on a Canadian Security Intelligence Service, to which was referred the subject matter of Bill C-157, to establish the Canadian Security Intelligence Service, to enact an act respecting enforcement in relation to certain security and related offences and to amend certain acts in consequence thereof or in relation thereto, met this day at 2.30 p.m. to consider the subject matter of the bill.

**Senator P. Michael Pitfield** (*Chairman*) in the Chair.

**The Chairman:** Honourable senators, we have with us today Mr. John Sawatsky. We wanted to have Mr. Sawatsky appear before us in order to have a discussion that provided the informed observer's view of recent history and perhaps some judgment of what is required.

As honourable senators are aware, Mr. Sawatsky is highly regarded as a professional journalist. He is the author of two books which touch upon the security service. The first, in particular, *Men in the Shadows*, deals with that subject dead on.

Mr. Sawatsky has gone to considerable trouble to organize his schedule in order to be with us, for which I have expressed our appreciation. In discussing his evidence with him, he quite rightly and properly exhibited the sensitivity which a professional journalist would be expected to exhibit with regard to the confidentiality of his sources. After discussion with honourable senators, I felt that I was acting in conformity with their wishes in giving him the assurance that while we are, of course interested in his assessment and conclusions, we would not be getting into the realm of "who told you that?" I think that assurance afforded Mr. Sawatsky a certain amount of relief.

On that basis, then, Mr. Sawatsky will make some short introductory remarks and will then be open to questioning.

**Mr. John Sawatsky, Journalist:** Thank you, Mr. Chairman. Last night I was reading the Ottawa *Citizen* and in the "Parliamentary Notebook" section, I noticed that it said that the journalist, John Sawatsky, would present his brief to this committee. It sounded as though I was coming before this committee with a point of view that I wanted to convince honourable senators of. I just want to make it clear that I have come here because I was invited to appear, that I will do whatever I can to help out, and that I come before honourable senators with a couple of reservations. One of the reasons for my hesitation is that I feel that my role as a journalist is to report news and information to the public and not to be an object of the news. Here I find myself sitting before the press, which is treating me as an object of news, and I feel uncomfortable in that role.

**Senator Buckwold:** So do we.

**Senator Godfrey:** I do not think that journalists are entitled to any more anonymity than anyone else is.

## TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 14 septembre 1983

[Traduction]

Le Comité sénatorial spécial du Service canadien de renseignement de sécurité, à qui été déferé le projet de loi C-157, Loi constituant le Service canadien du renseignement de sécurité, édictant la Loi concernant la poursuite de certaines infractions en matière de sécurité et dans des domaines connexes et modifiant certaines lois en conséquence ou de façon corrélative, se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour en étudier la teneur.

**Le sénateur P. Michael Pitfield** (*président*) occupe le fauteuil.

**Le président:** Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui M. John Sawatsky. Nous tenions à ce que M. Sawatsky compare devant nous afin d'avoir l'opinion d'un observateur informé sur les récents événements et peut-être quelques idées sur les mesures à prendre.

Comme vous le savez, M. Sawatsky jouit d'une grande estime en tant que journaliste professionnel. Il est l'auteur de deux livres qui concernent le service de sécurité. Le premier, en particulier, intitulé *Men in the Shadows*, traite exactement de cette question.

M. Sawatsky s'est donné beaucoup de mal pour trouver le temps de venir nous rencontrer, et je l'en remercie beaucoup. Lorsque nous avons abordé la question de son témoignage, il nous a très pertinemment mis en garde contre la sensibilité dont peut faire preuve un journaliste professionnel en ce qui a trait au caractère confidentiel de ses sources. Après discussion avec les honorables sénateurs, j'en suis arrivé à la conclusion que j'exprimerais exactement leur pensée si je lui donnais l'assurance que son évaluation et ses conclusions nous intéressent au plus haut point et que nous ne céderions pas à la tentation de le harceler pour connaître l'origine de ses sources. Je crois que cette assurance a donné une certaine confiance à M. Sawatsky.

Là-dessus, M. Sawatsky fera d'abord quelques remarques préliminaires et répondra par la suite à nos questions.

**M. John Sawatsky, journaliste:** Merci, monsieur le président. Hier soir, dans le *Citizen* d'Ottawa à la chronique «*Parliamentary Notebook*», je lisais que le journaliste John Sawatsky présenterait son mémoire devant le comité. La façon dont l'article était écrit donnait à croire que je comparais devant ce comité en apportant un point de vue dont je voulais convaincre les honorables sénateurs. Je tiens donc à préciser que je suis ici parce que j'y ai été invité, que je ferai tout en mon pouvoir pour aider le comité mais que je comparais devant les honorables sénateurs avec une ou deux réserves. L'une des raisons de mon hésitation est que j'estime que mon rôle en tant que journaliste est de rapporter la nouvelle et l'information au public et non pas de faire l'objet de la nouvelle. Or, me voici devant la presse qui me traite comme un objet de nouvelle, et je me sens mal à l'aise dans ce rôle.

**Le sénateur Buckwold:** Nous également.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne crois pas que les journalistes aient le droit à plus d'anonymat que le reste du monde.



[Text]

**Mr. Sawatsky:** In my days of reporting on the Senate, it seemed to me that a rather frequent complaint of honourable senators was "We don't get enough press."

**Senator Flynn:** That is right.

**Mr. Sawatsky:** I suppose I take the old-fashioned attitude of separation of church and state, but, at the same time, I think there are some things that I might be able to report to honourable senators—and I emphasize the word "report"—which they may or may not find helpful. I think I can tell honourable senators, for instance, that, from having talked to people in the security service, the sentiment of the non-commissioned officers is overwhelmingly in favour of a separate civilian security service. I emphasize the word "overwhelmingly." I did not count the number of people I talked to, and I believe I ran into one or two who did not go along with that view, but something like 95 per cent or better were in favour of a separate security service. That is quite an amazing figure, if you consider that these people are Mounties and that Mounties do have the attitude that they are a society unto themselves, that they all stick together, and that anything which is the RCMP line is adopted as the individual's view, as well. It was the view of virtually everybody at the operating level—and I repeat that I am now talking about non-commissioned officers, those people who actually do the ground work on the cases and who carry out the work—that the security service would be much more effective if it were cut off from the RCMP.

I think there are a number of reasons for that view. I have not had the opportunity of following the testimony already given before this committee, but I suspect that honourable senators have heard some of those reasons. They have to do with the type of personnel needed—by which I mean "the police mind"—the paramilitary nature of the organization and the sort of training that is necessary for those who work in such an organization.

There is another reason why the security service should be separated from the RCMP, which I call the contradiction reason. As far as I know, I have not heard anybody else state it, so I will state it now because it is the kind of theory that I have developed from talking to some of the members of the force. I think that a police force has to be semi-autonomous from the government, for good reason, because it exists to protect the law and to be a function of the court more than a function of the government. On the other hand, a good part of the duties of a security service are politically oriented. Today there could be in Canada somebody who we could all agree is subversive, but if the Communist Party of Canada were elected tomorrow morning and were to form a government, that individual might no longer be considered a subversive, and rightly so. That, however, is a political decision. In that context, then, the security service must be closely tied to government policy. The contradiction comes up because you have the director of the security service, who is supposed to be close to the government, reporting to the government through the Commissioner of the RCMP, who is supposed to be semi-autonomous. There you have a fundamental conflict. Whenever there is a conflict like that, the RCMP resolves it in favour of the police thinking, and they cannot be blamed for that. In my view, the RCMP should think in that way because

[Traduction]

**M. Sawatsky:** À l'époque où je couvrais le Sénat, il me semblait qu'une des plaintes fréquentes des honorables sénateurs était que la presse ne parlait pas assez d'eux.

**Le sénateur Flynn:** C'est exact.

**M. Sawatsky:** Je suppose que j'adopte l'attitude traditionnelle de la séparation de l'État et de l'Église mais, en même temps, j'estime qu'il y a certaines choses dont je peut faire part—et j'insiste sur l'expression «faire part»—aux honorables sénateurs, que ceux-ci les trouvent utiles ou pas. Par exemple, j'estime pouvoir dire aux honorables sénateurs qu'après avoir parlé à des membres du service de sécurité, le sentiment des sous-officiers est massivement en faveur d'un service de sécurité civil. J'insiste également sur le mot «massivement». Je n'ai pas compté le nombre de personnes à qui j'ai parlé et je crois bien en avoir rencontré une ou deux qui ne partageaient pas cette opinion, mais à peu près 95 pour cent ou plus étaient en faveur d'un service de sécurité distinct. Voilà un chiffre assez étonnant, si vous considérez que ces personnes sont des employés de la G.R.C. et se considèrent comme une société en eux-mêmes, qu'ils se tiennent tous ensemble et partagent tous la pensée officielle de la G.R.C. Cette opinion était partagée par pratiquement tout le monde au niveau des opérations—et je répète que je parle des sous-officiers, des gens qui font les recherches et exécutent le travail. Tout ce monde estime que le service de sécurité serait beaucoup plus efficace s'il était détaché de la G.R.C.

Je crois qu'il y a un certain nombre de raisons à cela. Je n'ai pas eu la chance de suivre les témoignages antérieurs à celui-ci, mais je soupçonne les honorables sénateurs d'en avoir entendu quelques-unes de ces raisons. Elles concernent le genre de personnel nécessaire—j'entends par là la mentalité policière—la nature paramilitaire de l'organisme et le type de formation nécessaire à ceux qui travaillent dans un pareil service.

Il existe une autre raison pour laquelle le service de sécurité devrait être distinct de la G.R.C., et je l'appelle la raison de contradiction. Autant que je sache, je n'ai pas entendu personne d'autre la dire et je vais donc la dire maintenant parce que c'est le genre de théorie que j'ai élaborée à la suite de mes discussions avec des membres de cette force policière. J'estime qu'une force policière doit être semi-autonome par rapport au gouvernement, pour la bonne raison qu'elle existe en vue de protéger la loi et qu'elle doit relever de l'appareil judiciaire plus que de l'appareil étatique. D'autre part, une bonne partie des fonctions d'un service de sécurité dépendent d'une orientation politique. En effet, il pourrait y avoir en ce moment un citoyen canadien au sujet duquel nous serions tous d'accord pour dire qu'il est un élément subversif, mais si le Parti communiste du Canada était élu demain matin et devait former le prochain gouvernement, ce citoyen pourrait ne plus être considéré comme un élément subversif, et avec raison. Il s'agit là d'une décision politique. Par conséquent, dans ce contexte, le service de sécurité doit être étroitement associé à l'orientation politique du gouvernement. La contradiction survient parce que le directeur du Service de sécurité, qui est censé être lié au gouvernement, doit faire rapport à celui-ci par l'entremise du commissaire de la G.R.C., lequel est censé être semi-autonome. Vous avez alors un conflit fondamental,

*[Text]*

they are, by profession, policemen. That, however, is not the best way to run the security apparatus of the country. I think that kind of conflict has given rise to a number of problems that have arisen over questions like: "Did the minister know this?" and "Why didn't the minister know that?" There may have been a number of cases where the minister did not want to know certain things and made no effort to find out about them, but I think the responsibility also falls upon the members of the security service, because they felt it virtually their duty not to tell the minister.

I think things get to be very uncomfortable when the security service itself dictates policy on the definition of a subversive. I do not think there is any doubt that that is what was happening in the security service over the years. Members of the service that I have spoken to have made no bones about that.

The other reason for my hesitation in coming before this committee, quite frankly, is that I do not really feel particularly qualified to come here and talk to honourable senators. The reason for that is because some of the issues that the committee is dealing with are extremely difficult—difficult even for qualified people to talk about. I do not think that just because I have spoken to a number of people in the security service it makes me qualified to deal with some of these philosophical questions. As you undoubtedly know, there are three chief areas of targeting concentrated on by the security service. They are counter-espionage, counter-terrorism, and counter-subversion. Most of my digging has been done in the field of counter-espionage. I do not really know that much about counter-subversion. I believe that the difficult questions facing the committee are found mainly in the area of counter-subversion, and I am not sure how much help I can give you in that area. I could sit here quite comfortably as a reporter and report to the committee that a reasonable person would come to the conclusion that there is a counter-espionage threat in this country. One could almost calculate the numbers involved. One could say "Well, historically a lot of cases have come out. There have been defectors who have brought information to the West". One could almost reduce it to numbers. One could say that the number one purveyor of espionage in Canada today is the Soviet Union. That is not exactly startling. One could also say that their main base of operations is their embassy here in Ottawa. One could almost bring it down to a science and say that there are about 60 officials in the Soviet Embassy, give or take one or two, who have official duties here in Canada and it is fairly safe to conclude that at least 25 of those would be intelligence officers, belonging to two agencies, the KGB and GRU. Of those 25, one would not be too far out if one said that 12 would be agent-running officers whose duties primarily are to go out into society and obtain information, the most traditional tactic being by suborning agents, by recruiting public servants, since they are the principal people with access to counter-intelligence information, and using them as agents. In addition to the 60, I believe there are four representatives of the press of whom generally three are

*[Traduction]*

auquel cas la G.R.C. le résout en faveur d'elle-même et on ne saurait la blâmer pour cela. A mon avis, la G.R.C. doit penser comme cela parce qu'elle est, par définition, une force policière. Toutefois, cela n'est pas la meilleure façon de diriger l'appareil de sécurité du pays. Je crois que ce genre de conflit a fait surgir un certain nombre de problèmes autour de questions comme: «Le ministre savait-il ceci et pourquoi ne savait-il pas cela?» Il peut y avoir eu un certain nombre de cas où le ministre ne savait pas certaines choses et n'a fait aucun effort pour le savoir, mais je pense que les membres du service de sécurité doivent également porter la responsabilité de cet état de choses parce qu'ils ont cru qu'il était de leur devoir de ne pas le dire au ministre.

Je pense que les choses se gâtent beaucoup lorsque le service de sécurité lui-même définit la politique à suivre sur la définition d'un élément subversif. Nul doute que c'est ce qui s'est produit au sein du service de sécurité au fil des années. Les membres du service à qui j'en ai parlé n'en ont pas fait mystère.

L'autre raison de mon hésitation à venir devant ce comité, c'est que, très franchement, je ne me sens pas particulièrement qualifié pour venir ici et discuter devant les honorables sénateurs. En effet, certaines des questions dont le Comité est saisi sont extrêmement difficiles, même pour des spécialistes. Je ne pense pas que le seul fait d'avoir parlé à un certain nombre de membres du Service de sécurité m'autorise à me prononcer sur ces questions d'ordre philosophique. Vous savez certainement que le Service de sécurité a trois objectifs principaux: le contre-espionnage, la lutte antiterroriste et la lutte antisubversion. Mes travaux ont porté pour l'essentiel sur le contre-espionnage. Je ne sais pas grand-chose de la lutte antisubversion. Il me semble que les questions les plus difficiles dont le comité est saisi portent principalement sur la lutte antisubversion, et je ne suis pas certain de pouvoir être bien utile dans ce domaine. Je pourrais m'asseoir bien confortablement devant le comité pour dire que toute personne normale devrait en venir à la conclusion que l'espionnage constitue une menace réelle pour notre pays. On pourrait même avancer des chiffres. On pourrait parler des nombreuses affaires d'espionnage qui ont été dévoilées, et des transfuges qui ont livré des renseignements à l'Occident. On pourrait avancer des chiffres, et dire que l'espionnage pratiqué aujourd'hui au Canada est avant tout le fait de l'Union soviétique. Ce n'est pas bien nouveau. On pourrait dire que la principale base d'intervention des Soviétiques est leur ambassade à Ottawa. On pourrait dire qu'il y a une soixantaine de fonctionnaires à l'ambassade soviétique, à un ou deux près, qui occupent des fonctions officielles au Canada, et qu'au moins 25 d'entre eux sont des agents de renseignement appartenant à deux organismes, le K.G.B. et le G.R.U. On ne risque guère de se tromper en disant que sur ces 25 agents, 12 sont des recruteurs dont l'activité consiste principalement à recueillir du renseignement dans la société; leur tactique la plus traditionnelle consiste à soudoyer des agents, notamment des fonctionnaires, puisque ce sont principalement eux qui ont accès aux informations sur le contre-espionnage, et à les faire travailler pour le compte de l'Union soviétique. En plus des 60 fonctionnaires de l'ambassade, je crois qu'il existe quatre ou cinq attachés de presse, dont trois sont générale-



[Text]

intelligence officers. So I could quite comfortably come before you and say "These are the numbers and this is probably what is going on, or, if it is not going on, we are not that far off".

When it comes to counter-subversion, the assessment becomes much more difficult, because we are getting into the area of political philosophy. Two well meaning people can have a difference of opinion on that. Even on counter-terrorism, while there really is not indigenous terrorism in Canada, I think most people would come to the conclusion that we do need a counter-terrorism branch, because Canada becomes a third country in terrorist acts, or at least can be, and, in fact, has been. We have at least to keep in touch with appropriate units from other agencies in the world. But on the issue of counter-subversion, which is the main one that I suspect you would have to deal with when looking at some of the issues in connection with this bill, there really is not a lot of data. This makes me somewhat uncomfortable, because it gives rise to a lot of rhetoric and to a lot of emotion.

**Senator Frith:** Are you saying there is not a lot of data on terrorism?

**Mr. Sawatsky:** No, on counter-subversion. A lot of allegations are made about this kind of thing happening, that these particular people are a front organization for such and such a group. There certainly is a lot of activity going on inside the security service in this field, and I must wonder how relevant or worthwhile it is, because I have talked to people in the counter-subversion field and they say "Well, I spent five years in this and I was responsible for this group or that group". We talk to them and find that in the course of five years they really had nothing to report on it. Meanwhile, we talked to people in the counter-espionage branch and they say "Yes, I worked on this case, and so and so was trying to do this and that, and this is what we concluded".

My hunch as a reporter is that there is a lot more talk in this area of counter-subversion than there is substance. It worries me sometimes that people try to exaggerate the amount of foreign influence prevailing in the country, and people try to impute motives to those who have different political opinions. I do not really have any facts to share with the committee on this. The fact is that there really aren't that many facts, and the RCMP security service does not seem to have a lot of facts. They have a lot of supposition and they like to assume that there are linkages; just because event A happened and event B happened, the two have to be linked. But it does not necessarily follow. In case the committee will be hearing submissions from the Solicitor General's office or similar institutions, I would suggest that the committee should be cautious. I am not trying to impute motives to them as to why they take positions, because just about everyone in the service believes in what he is doing. It is like the soldier in the trench: He knows the least of all, but he is in the centre of the action, and he does not really have a good vantage point. I would simply leave you with that thought. Mr. Chairman, those are all the comments I have.

**The Chairman:** Thank you.

[Traduction]

ment des agents de renseignement. Je pourrais donc me contenter de vous dire: «Voilà les chiffres, et c'est probablement ce qui se passe, ou à peu près».

Pour ce qui est de la lutte antisubversion, c'est beaucoup plus difficile, car nous entrons dans le domaine de la philosophie politique. Deux personnes de bonne foi peuvent avoir des points de vues différents là-dessus. Même en ce qui concerne la lutte antiterrorisme, on pourrait dire qu'il n'y a pas de terrorisme intérieur au Canada, mais je pense que la plupart des gens reconnaissent que nous avons besoin d'un service de lutte antiterrorisme car le Canada peut servir de théâtre à des actes terroristes, comme cela s'est déjà produit. Nous devons au moins rester en contact avec les services étrangers spécialisés dans ce domaine. Mais au sujet de la lutte antisubversion, qui va sans doute vous intéresser au premier chef dans l'étude de ce projet de loi, les éléments dont on dispose sont bien minces. C'est assez gênant, car cela donne lieu à une abondante rhétorique non exempte d'émotivité...

**Le sénateur Frith:** Voulez-vous dire qu'on a peu de données sur le terrorisme?

**M. Sawatsky:** Non, sur la lutte antisubversion. On affirme beaucoup de choses sur ce qui se passe, on prétend que tels ou tels individus forment le fer de lance de tel ou tel groupe. Le Service de sécurité travaille sans doute activement dans ce domaine, mais je me demande si c'est bien opportun ou bien utile, car j'ai parlé à des spécialistes de lutte antisubversion qui me disaient: «Je travaille depuis cinq ans sur cette mission, et je suis responsable de tel ou tel groupe». Je leur ai parlé et j'ai constaté qu'en cinq ans, ils n'avaient pratiquement rien appris qui soit digne de mention. Pendant ce temps, les gens du contre-espionnage peuvent vous dire: «Oui, j'ai travaillé sur cette affaire, et un tel a essayé de faire ceci ou cela, et voilà ce que nous en avons conclu».

D'après mon expérience de journaliste, j'ai l'impression qu'on trouve beaucoup plus de paroles que de faits concrets dans le domaine de la lutte antisubversion. Je déplore parfois que certains exagèrent l'influence étrangère qui peut se manifester dans notre pays, où spéculent sur les motifs de ceux qui professent une opinion politique différente de la leur. Je n'ai pas vraiment d'éléments concrets à communiquer au Comité à ce sujet. Le fait est que dans ce domaine, les données sont rares, même au Service de sécurité de la G.R.C. Les gens de ce Service font un tas de suppositions et ils supposent bien souvent l'existence d'un rapport entre tel événement et tel autre. Mais ce n'est pas nécessairement vrai. Pour le cas où le Comité entendrait des témoins représentant le bureau du Solliciteur général ou un organisme analogue, je ne pourrais que l'inciter à la prudence. Je ne voudrais pas faire un procès d'intention aux agents du Service de sécurité, car ils croient tous dur comme fer à ce qu'ils font mais c'est comme le soldat dans sa tranchée: il ne sait pratiquement pas ce qui se passe, il est au cœur de l'action et il n'occupe pas une position avantageuse. Je vais vous laisser sur cette métaphore. Monsieur le président, voilà tout ce que j'avais à dire.

**Le président:** Merci.

[Text]

**Senator Frith:** You have nothing more to say on the terrorism side? You said that you did not have much experience on that, and that you did not have much experience with regard to subversion. Apparently you have nothing to say that would help us with regard to counter-terrorism—on the threat side?

**Mr. Sawatsky:** To the best of my knowledge—and again I have to state that I am really not all that current on this, and terrorism is a field which can change rather rapidly—it was only in the 1970s that the RCMP security service got serious in that. I believe it was around 1973 or 1974. One of their first acts was to interview a newspaperman to see what he knew. But I think that if you start interviewing newspapermen, you are in serious trouble.

**Senator Godfrey:** Not this committee.

**Mr. Sawatsky:** There have been cases of terrorists coming into Canada. Since that time they have taken quantum leaps forward, but I am not convinced that there is a lot of worry in Canada about the question of terrorism.

**Senator Lapointe:** I have been a journalist for 30 years, so I understand how you feel today. I would like to know if the majority of RCMP members who are open to the idea of a civilian agency would be willing to enter that civilian agency.

**Mr. Sawatsky:** That question is very much up in the air. I think the most critical element there is how welcome would the RCMP members be in the new agency. There is also a problem in that in the RCMP a member can retire on a pension after 25 years or opt to stay in for another 10 years and obtain an even better pension. But most Mounties leave after 25 years, get their pension and start a new career, because they are only in their mid-forties by the time they are ready to leave. A lot of the most valuable people in the security service are in the area of between 18 and 25 years and quite a number of them are even at the 23-year and 24-year level. So you would have to give them an inducement to stay in the security service, because they can say, "I might as well stay in the RCMP, put back on a uniform and retire after 25 years to start a second career and get two incomes." So there is that situation and at the same time they are not sure whether they are wanted in the new organization.

**Senator Lapointe:** We heard a few witnesses say that the current people would be needed at first.

**Mr. Sawatsky:** Yes, there is no doubt about that. You can start up a civilian organization with a view to changing the system but you cannot do it overnight. Even the RCMP, with all its flaws, has a working organization, the benefit of decades of experience and people with lots of background in the field, who are certainly better than nothing. So it is important, I think, for the new organization to keep these people in place if possible. I understand things have changed now, but there was a period between the time the McDonald recommendations came down and the long gap before the legislation came down

[Traduction]

**Le sénateur Frith:** Vous n'avez rien à ajouter en ce qui concerne le terrorisme? Vous avez dit ne pas avoir beaucoup d'expérience dans ce domaine, et non plus en ce qui concerne la subversion. Vous n'avez donc aucune suggestion qui pourrait nous aider à combattre le terrorisme—c'est-à-dire les menaces?

**M. Sawatsky:** Autant que je sache—et je le répète, je ne suis pas très au courant de la situation et le terrorisme est un domaine qui peut évoluer très rapidement—ce n'est que durant les années 70 que le service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada s'est sérieusement préoccupé de cette question. Je crois que c'était vers 1973 ou 1974. Un des premiers gestes posés par la Gendarmerie a été d'interviewer un journaliste pour voir ce qu'il savait. Je suis d'avis que lorsque l'on commence à interroger les journalistes, c'est qu'on est dans le pétrin.

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est pas le cas de notre comité.

**M. Sawatsky:** Il y a eu des terroristes qui sont venus au Canada. Depuis ce temps, les services responsables ont beaucoup progressé dans ce domaine, mais je pense que la question de terrorisme ne préoccupe pas les Canadiens outre mesure.

**Le sénateur Lapointe:** J'ai été journaliste durant 30 ans, je peux donc vous comprendre. J'aimerais savoir si la majorité des membres de la Gendarmerie royale du Canada qui approuvent l'idée d'un organisme civil seraient prêts à en faire partie.

**M. Sawatsky:** C'est encore très vague. Je pense que l'élément le plus critique ici est de savoir comment seraient accueillis les membres de la Gendarmerie royale dans le nouvel organisme. Il y a aussi le fait que ces agents peuvent prendre leur retraite après 25 ans de service ou choisir de rester 10 ans de plus pour bénéficier d'une meilleure pension. Mais la plupart quittent le service après 25 ans, retirent leur pension et commencent une nouvelle carrière parce qu'ils ne sont encore que dans la quarantaine à ce moment-là. Un grand nombre de membres, parmi les plus compétents, du service de sécurité ont déjà entre 18 et 25 ans de service et un bon nombre d'entre eux ont même 23 et 24 ans de service. Il vous faudrait donc leur offrir des avantages réels pour les convaincre de rester dans le service de sécurité parce leur raisonnement sera le suivant: «Je ferais mieux de rester dans la Gendarmerie, de remettre l'uniforme, de prendre ma retraite après 25 ans, et de commencer une nouvelle carrière; ainsi, je m'assure deux revenus». Il y a donc cet aspect à considérer et aussi le fait qu'ils ne sont pas sûrs d'être bien acceptés dans le nouvel organisme.

**Le sénateur Lapointe:** Nous avons entendu quelques témoins dire qu'on aurait besoin de ces agents au début.

**M. Sawatsky:** Oui, sans aucun doute. On peut mettre sur pied un organisme civil dans le but de changer le système, mais cela ne peut se faire du jour au lendemain. La Gendarmerie Royale, avec tous ses défauts, a quand même un personnel qui possède des années d'expérience et qui a acquis beaucoup de connaissances dans le domaine, ce qui vaut certes mieux que rien. Il est donc important, à mon avis, que le nouvel organisme retienne les services de ces personnes, si possible. Je crois savoir que la situation est différente maintenant, mais pendant le long intervalle entre le moment où la Commission



*[Text]*

when these people did not know what their future was and they really didn't have that much assurance that they were wanted in the new organization.

**Senator Nurgitz:** Mr. Sawatsky, from your comments today and from having read your latest book, I take it that there is no doubt in your mind that we operate, in effect, a less than satisfactory intelligence gathering service.

**Mr. Sawatsky:** I think that case has been demonstrated over and over. You just have to go back to October 1970 when you had the situation—and I had better be careful here because the chairman knows more about that situation than I do.

**Senator Flynn:** How do you know?

**Mr. Sawatsky:** That 1970 situation was misread by the security service. The information that came from the security service was, to put it simply, completely wrong. Consequently, the government reacted in a way which, in historical terms, is tragic. I think that is an example of the trouble you can get into if you do not have a capable organization. Of course, the security service got into a lot more trouble after that. Subsequent to the incident in 1970, they were somewhat embarrassed about their failure in that case so they went out and started recruiting informers in Quebec and doing a very bad job of it. I am not talking just in terms of civil liberties, but in terms of the fact that the service was just not effective. This resulted in the worst of both worlds. That is one example where the security service was really not effective.

**Senator Nurgitz:** I recall the caution of the chairman before you began your remarks as to the sources of your information. I am not looking for sources, but in your book you comment that, for example, the Soviets bring into their service the best and the brightest. I assume you mean people who are educated and trained. Then you say that our service operates with young policemen who are uneducated and untrained. Do you know anything about training and background, for instance, for foreign operatives like the KGB officers?

**Mr. Sawatsky:** I think that subject is pretty well documented and there is a lot of literature on it. If you are a bright, up and coming, young Soviet citizen just leaving university, there are two places where you really want to go. One is the Ministry of Foreign Affairs and the other is the KGB. The reason that such individuals want to go to these organizations is that they are both cosmopolitan in an otherwise very narrow society. Working for either organization, one has the opportunity to get out of the country and the opportunity to see the world which most Soviet citizens do not have, plus there are expense accounts, a completely different standard of living and better career prospects. If one wants to join the security service in Canada, there is really no route to do so. One has to become a policeman first, go through training in Regina, shovel behind horses and that kind of thing. Then one winds up in some place like Inuvik and, if one is lucky, one gets transferred to the security service. The chances of a transfer are definitely less

*[Traduction]*

McDonald a déposé ses recommandations et le moment où le projet de loi a été présenté, ces personnes ne savaient pas ce qui les attendaient et n'étaient pas du tout assurées que leurs services seraient requis dans le nouvel organisme.

**Le sénateur Nurgitz:** Monsieur Sawatsky, après avoir entendu vos observations aujourd'hui, et ayant lu votre dernier livre, je présume qu'il n'y a aucun doute dans votre esprit que nous avons, en fait, un service de renseignement de sécurité tout à fait insatisfaisant.

**M. Sawatsky:** Je crois que cela a été prouvé à maintes reprises. Vous n'avez qu'à remonter aux événements d'octobre 1970—et je dois faire attention à ce que je dis ici, parce que le président en sait plus long que moi à ce sujet.

**Le sénateur Flynn:** Comment le savez-vous?

**M. Sawatsky:** Les événements de 1970 ont été mal interprétés par le service de sécurité. Les renseignements communiqués par ce service étaient, disons le carrément, tout à fait erronés. Par conséquent, le gouvernement a réagi d'une façon qui, historiquement, est tragique. Voilà un exemple du genre de pétrin dans lequel on peut se retrouver si on n'a pas un organisme compétent à sa disposition. Évidemment, le service de sécurité a commis des bourdes encore plus graves par la suite. Après l'incident de 1970, plutôt embarrassé par son échec, il est donc allé au Québec recruter des indicateurs et a ainsi empiré la situation. Je ne parle pas seulement en termes de libertés civiles, mais en termes d'efficacité pure et simple. Ceci a entraîné la pire situation possible. Voilà un exemple patent d'inefficacité de la part d'un service de sécurité.

**Le sénateur Nurgitz:** Je n'ai pas oublié la mise en garde du Président au début de vos observations concernant vos sources de renseignements. Je ne cherche pas à les connaître, mais dans votre livre vous dites par exemple, que les soviétiques recrutent dans leur service de sécurité les éléments les plus compétents et plus brillants. Je suppose que vous voulez dire des personnes qui ont reçu une très bonne éducation et un très bonne formation. Puis vous ajoutez que notre service se compose de jeunes agents sans éducation ni formation. Que savez-vous, par exemple, de l'éducation et de la formation que reçoivent les agents étrangers, comme ceux du KGB?

**M. Sawatsky:** Je crois qu'il y a beaucoup de documentation et d'écrits à ce sujet. Un jeune citoyen soviétique, brillant et prometteur, sortant tout juste de l'université, a en réalité deux choix. Il peut travailler au ministère des Affaires étrangères ou au KGB. La raison pour laquelle ce jeune désire entrer dans ces organismes, c'est qu'ils sont tous deux cosmopolites dans une société autrement très fermée. Le fait de travailler pour l'un ou l'autre de ces deux organismes lui donnera l'occasion d'aller à l'étranger, de voir le monde, ce qui est refusé à la plupart des citoyens soviétiques, de bénéficier d'un compte de dépenses, de jouir d'un niveau de vie complètement différent et d'avoir de meilleures perspectives de carrière. Au Canada, il n'y a en réalité aucune voie directe qui mène au service de sécurité. Il faut d'abord être agent de police, recevoir l'entraînement à Regina, ce qui implique de s'occuper des chevaux et de ce genre de choses. Puis, on se retrouve dans un endroit comme Inuvik et avec de la chance, on obtient une mutation

[Text]

than 50 per cent. So there are really no career prospects in the security service.

**Senator Nurgitz:** Would you care to comment on the differentiation within the security service between force members and civilian members?

**Mr. Sawatsky:** There is no doubt that civilian members are second-class citizens. The RCMP takes the view that there is nothing that a civilian member can do that a Mountie can't do. The only reason we have civilians is to assist Mounties in doing their jobs. If one wants to get anywhere in the field, one should not become a civilian member, because very few of them ever become commissioned officers. The discrimination is very open.

**The Chairman:** May I ask two questions? The first one, I know, will be on the minds of our members. The route into the security service which at first involves shovelling behind horses discourages the placement of moles. The civilian service is fundamentally flawed because it is more accessible to that kind of penetration. Do you have any views on that matter?

**Mr. Sawatsky:** There are not a lot of arguments that the force can put up against the civilianization of the security service, but that is one that they do throw out. In looking at the records the one mole we know about was a Mountie. I am referring to the Longknife case.

The other fact is that through sheer necessity the RCMP has had to bring so many civilian members in that it can no longer be said that it is only Mounties who have access to what is going on inside the service. This is as a result of strictly budgetary reasons. The RCMP cannot afford to have that many Mounties doing all the work. I think they have diluted their own argument in creating the civil class, because if you want to penetrate you do it through a civilian. If you are going to use that argument then you have to have only Mounties, and even the Mounties agree that that would not be a good idea.

**The Chairman:** That leaves the second line, which I think would be useful to explore. This is one which has not been at all clear before the committee. So far we have talked in terms of operatives and agents—all of this suggesting the man on the street. Since you raised the October, 1970, events I am interested in the role of assessment, which I take it is what the civilians have been brought in to do in many cases. I am interested in the requirements of the post-graduate degree, the criminologist, that sort of thing. I am wondering how much of a role that plays and how specialized the training is. I am interested in finding out how that form of training differs from the training of the agent on the street. It seems to me it would be useful to distinguish between the two since they really are two quite different functions, are they not?

[Traduction]

au service de sécurité. Les chances de mutation sont inférieures à 50 p. 100. Il n'y a donc en réalité aucune perspective de carrière au sein du service de sécurité.

**Le sénateur Nurgitz:** Pourriez-vous commenter la différence qui existe au sein du service de sécurité entre les membres des forces armées et les civils?

**M. Sawatsky:** Il n'y a aucun doute que les civils sont des citoyens de deuxième classe. La Gendarmerie royale est d'avis qu'il n'y a rien qu'un civil peut faire qui ne pourrait être fait par un agent de la Gendarmerie royale. Si des civils sont recrutés, c'est uniquement pour aider les agents à accomplir leur travail. Si l'on veut obtenir un poste important, il ne faut pas entrer dans le service en tant que civil, parce que très peu d'entre eux accèdent à des postes de cadre. La discrimination est très ouverte.

**Le président:** Puis-je poser deux questions? Pour ce qui est de la première, je sais que tous les membres du comité l'ont sur les lèvres. Le chemin à parcourir pour accéder au service de sécurité, en commençant par les soins aux chevaux, décourage l'infiltration d'agents secrets de l'extérieur. Un organisme civil présente cette faiblesse fondamentale, d'être plus accessible à ce genre d'infiltration. Quelle est votre opinion à ce sujet?

**M. Sawatsky:** Il n'y a pas beaucoup d'arguments que peut invoquer la G.R.C. contre la création d'un service de sécurité civil, mais en voilà un qu'elle invoque. Si l'on consulte les dossiers, on constate que la seule «taupe» qu'on ait découvert était un agent de la G.R.C. Je fais allusion à l'affaire Longknife.

Il y a aussi le fait que la G.R.C. a été obligée—nécessité oblige—d'engager de nombreux civils. On ne peut donc plus dire que ce sont seulement les agents de la police montée qui ont accès au service de sécurité. Ceci, strictement en raison de restrictions budgétaires. La G.R.C. ne peut se permettre d'affecter tant d'agents à ce travail. En créant la section civile, qui facilite l'infiltration d'agents secrets, elle a affaibli son propre argument. Pour pouvoir invoquer cet argument, il faudrait que la G.R.C. soit composée uniquement d'agents de la police montée, et même là, ceux-ci estiment que ce ne serait pas une bonne idée.

**Le président:** Ceci nous amène au deuxième aspect, qu'il serait utile, à mon avis, d'explorer. Il s'agit d'une question qui n'est pas du tout claire pour le comité. Jusqu'ici, nous avons parlé de détectives et d'agents, autrement des gens qui travaillent sur le terrain. Étant donné que vous avez soulevé la question des événements d'octobre 1970, je voudrais aborder la question des évaluations de sécurité; je suppose que c'est dans bien des cas, une tâche que l'on confie aux civils. Quelles sont les exigences du poste, par exemple du point de vue études supérieures? Faut-il être criminologue, etc.? Je me demande quel rôle la formation peut jouer et à quel point elle est spécialisée. Je voudrais savoir quelle différence il y a entre la formation exigée d'un civil et d'un agent. À mon avis il serait utile de pouvoir établir une distinction entre les deux, étant donné qu'ils exercent en réalité deux fonctions très différentes, n'est-ce pas?



[Text]

**Mr. Sawatsky:** Most of the civilians who are brought in are not playing that kind of role. By far, the majority of civilians are performing surveillance work simply because a great many bodies are required to carry it out. The civilians are in the areas of collection. Basically, they are transcribing transcript of wiretap conversations and listening to the bugs and wiretaps. They translate this material; they perform the secretarial type of functions. An overwhelming majority of civilians fulfil these functions. There are civilians in the service who have university training in order to do assessments. These people report to Mounties. Perhaps my information with regard to this aspect is not current and maybe things have changed. In any case, they are still seen as support personnel. I know there have been cases of conflict in there but I do not see that as being a major breakthrough. At least I have never seen any evidence of it.

**The Chairman:** That is useful. Can we focus on the function of assessment itself? It seems to me that assessment is critical to the deployment of agents and it is critical to the interface with the policymaker. One would think that in a good security service this is an area where you would seek to develop a high level of expertise. Further, one would probably think, and perhaps this is too much from the movies, that this type of activity is demanded at a level which would be more appropriate to the foreign service. In particular I am thinking of the *Wilderness of Mirrors* book.

I am wondering what exists in terms of assessment since a part of what you have said with regard to the October, 1970, events was, in fact, a side reference to the assessment. You say their assessment may have been wrong and that these consequences followed.

**Mr. Sawatsky:** When it comes right down to it there really is not that much assessment going on in the security service. I cannot tell you what the situation is now because I have not spent much time recently working on it. Well into the 1970s there would have been a few people working in this area of assessment; they have experimented. In fact, there was a special branch called K Branch, which was the research branch. I guess they started doing this first in the 1950s when they had a fellow named Mark McClung who was brought in to do research. Some of the Mounties realized their limitations in that they did not have good historical evidence and they wanted someone to come in and go through the files to see what they were doing wrong. However, that never really worked out because there were immediate conflicts. In fact, that group was disbanded and then the force set up K Branch, which was eventually disbanded. I believe today they have researchers in every branch. For example, the counter-espionage branch has its own research people. In fact, I believe they have it broken down to desks now and everybody has his own one or two researchers who are supposed to second-guess them or analyze them. It sounds nice even if the resources are not considerable.

[Traduction]

**M. Sawatsky:** La plupart des civils qui entrent au service de sécurité ne jouent pas ce genre de rôle. La majorité d'entre eux, et de loin, accomplissent un travail de surveillance, tout simplement parce que les services d'un grand nombre de personnes sont requis pour ce genre de travail. Les civils travaillent dans les secteurs de la collecte d'informations. Ils s'occupent essentiellement de la transcription des conversations obtenues par l'écoute électronique. Ils traduisent les renseignements ainsi obtenus; en somme, ils font du travail de secrétariat. Une grande majorité de civils accomplissent ce genre de fonctions. Il y a dans le service, des civils qui ont une formation universitaire et qui sont responsables des évaluations de sécurité. Ils relèvent d'agents de la GRC. Mes renseignements à ce sujet ne sont peut-être pas à jour et la situation peut avoir changé. De toute façon, les civils sont toujours considérés comme personnel de soutien. Je sais qu'il y a eu des conflits à ce sujet, mais je ne crois pas que cela ait donné lieu à des changements majeurs. Du moins, je n'ai rien vu qui puisse me porter à le croire.

**Le président:** Voilà des renseignements très utiles. Pouvons-nous nous concentrer sur la fonction même des évaluations de sécurité. A mon avis, cette fonction est très importante en ce qui concerne le déploiement des agents et aussi les relations avec les responsables de la politique. On serait porté à croire que dans un bon service de sécurité, c'est un secteur où l'on chercherait à établir un haut niveau de spécialisation. En outre, et ceci peut-être à cause du cinéma, on pourrait probablement croire que ce genre d'activité est exigé à un niveau qui serait plus approprié aux services extérieurs. Je pense en particulier au livre *Wilderness of Mirrors*.

Je me demande ce qui existe en termes d'évaluation de sécurité, étant donné qu'en mentionnant les événements d'octobre 1970, vous avez en fait, fait allusion à cette fonction. Vous avez dit que l'évaluation de la situation par la GRC avait été erronée, avec toutes les conséquences qui ont suivi.

**M. Sawatsky:** En réalité, le service de sécurité ne fait pas beaucoup de travail de ce genre. Je ne peux pas vous dire quelle est la situation actuellement, parce que je n'y ai pas consacré beaucoup de temps récemment. Mais vers la fin des années 70, il ne devait y avoir que quelques personnes qui travaillaient dans ce secteur; elles ont fait œuvre de pionnier. En fait, il y avait une division spéciale, la division «K» qui s'occupait des recherches. Je crois que ces activités ont commencé dans les années 1950, alors que les services d'un dénommé Mark McClung avaient été retenus pour la recherche. Certains agents étaient conscients de leurs limites en ce sens qu'ils ne disposaient pas des fondements historiques requis; ils entendaient donc venir dépouiller les dossiers afin de savoir où ils avaient failli. Cependant, ces démarches ne sont jamais parvenues à terme en raison de conflits immédiats. Le groupe a donc dû se dissocier et c'est à ce moment que la désormais défunte Direction avait été mise sur pied. A l'heure actuelle, je crois que chaque direction possède ses propres chercheurs. C'est notamment le cas de la Direction du contre-espionnage. Je crois même qu'on puisse trouver actuellement dans chaque bureau un ou deux chercheurs directement chargés d'évaluer ou d'analyser les différentes hypothèses et propo-

[Text]

The best that I can tell you is that it does not work out for several reasons. One reason is that these people are reporting to senior officials who are Mounties. The second reason is that they do not have that flexibility of mind to be second-guessed.

**The Chairman:** I raise that question because the next step, one would think, is that a security service would be extremely protective of its raw security data. It would not circulate it outside of the security service, or for that matter even within the service. If I understand the rules, and again I am thinking of the *Wilderness of Mirrors* book and Helms book, the idea is to keep the raw material in the hands of those who have the need to know, which means those who are conducting the operation. It follows that a significant, if not substantial part of an assessment, certainly the determinative part of an assessment, will be done within the service itself, which seems to me to raise the question even higher.

**Mr. Sawatsky:** I believe it was on Friday that I was talking to someone who had recently retired from the security service. He had spent a number of years in exactly this area. At the time I was speaking to him I was thinking about what I would be saying before this committee and I said to him, "In all my questioning of people in the security service I just have not found anything significant that they have done in the area of counter-subversion." This fellow had been in both research and counter-subversion at different times. I said, "Am I wrong? Am I missing something? Do I not have good sources?" and he said, "No, you are right. I have spent so many years and we used to produce all these reports and they did not mean very much." In fact I was talking to one of the fellows who had quit who had been a civilian researcher. He had quite because he got so upset. He said, "They do not want information; they want slanted reports." I think, therefore, it is important to keep it in the contest of that paramilitary structure. The force has a view as an institution and, more than just about any other organization, I have noticed that they tend to keep to that view, and that filters all the way down into the research. There have been a number of people in this area of assessment who went thinking they could do great things but have left disillusioned.

**The Chairman:** That has a very interesting relationship to the comments you made earlier with regard to countersubversion. Assuming what you say is true, then one would think that, of the three areas you are talking about, the assessment capacity would be particularly important in the countersubversion area because it is at the level of political dissent, and that

[Traduction]

sitions. A première vue, cela peut paraître impressionnant, même s'il ne s'agit que de ressources assez peu considérables.

Je voudrais simplement me permettre de vous signaler que tout ne tourne pas aussi rond qu'il pourrait le sembler et ce, pour diverses raisons. D'abord, ces chercheurs travaillent sous les ordres d'agents de la Gendarmerie. Ensuite, ces personnes ne sont pas toujours prêtes à ce que leurs idées soient remises en question.

**Le président:** Si j'ai soulevé cette question c'est qu'en principe, la suite logique voudrait qu'un service de sécurité prenne d'extrêmes précautions à l'égard de ses données fondamentales en matière de sécurité. Ce genre de renseignement ne serait évidemment jamais communiqué à l'extérieur du Service et ne circulait sans doute pas librement à l'intérieur-même du Service. Si je comprends bien les règles du jeu, et je me réfère encore une fois à l'ouvrage intitulé *Wilderness of Mirrors* et au livre écrit par Helms, ces renseignements ne doivent être confiés qu'aux seules personnes qui doivent nécessairement en prendre connaissance, c'est-à-dire à celles qui sont chargées de mener l'opération. Il s'ensuit qu'une partie importante, sinon essentielle, de la tâche d'évaluation, et sans doute la majeure partie de cette tâche, doit s'effectuer à l'intérieur du service comme tel, ce qui, à mon avis, porte la question encore plus haut.

**M. Sawatsky:** Vendredi dernier, je crois, j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec un ancien agent du service de sécurité. Cette personne avait travaillé dans ce secteur pendant un certain nombre d'années. En discutant avec lui, je gardais en arrière-pensée le témoignage que j'allais présenter devant ce comité, et je lui ai lancé que: «dans toutes les entrevues que m'avaient accordées différents membres du service de sécurité, je n'ai eu connaissance d'aucun détail d'importance qui aurait été découvert par le biais de la contre-subversion.» La personne en question avait, à différentes époques, participé à la fois au domaine de la recherche et à celui de la contre-subversion. «Peut-être est-ce que je me trompe, lui ai-je dit, ou qu'un détail m'échappe. Mes sources ne sont-elles pas fiables?», ce à quoi il a répondu: «Non, vous avez raison. Pendant toutes les années que j'ai pu consacrer à cette tâche, nous n'avons pu produire que des rapports très peu significatifs.» En fait, il s'agissait d'un chercheur, d'un civil qui avait remis sa démission lorsqu'il ne pouvait plus contenir son mécontentement. «Ce qu'ils veulent, m'a-t-il confié, ce n'est pas de l'information, ce sont des rapports biaisés.» Par conséquent, je suis d'avis qu'il est important de ne pas perdre de vue le contexte de la structure para-militaire. En sa qualité d'institution, la Gendarmerie, plus que tout autre organisme, tend à adopter un point de vue donné pour n'en pas déroger, jusqu'au niveau de la recherche; il n'est pas rare que des personnes se soient lancées dans ce domaine de l'évaluation pensant pouvoir réaliser de grandes choses, seulement pour perdre leurs illusions et démissionner.

**Le président:** Tout ça est intimement lié aux observations que vous formuliez précédemment en ce qui a trait à la contre-subversion. En présumant que vous ayez raison, nous serions porté à penser que, des trois secteurs auxquels vous vous intéressez, la fonction d'évaluation revêtait une importance particulière dans le domaine de la contre-subversion,



## [Text]

requires sophistication because it is at the level of the relationship between events—the “A” and the “B” that you have referred to.

Referring back to what you said about the October 1970 crisis—and I will expand that from subversion to include terrorism, which is a domestic assessment aspect—

**Mr. Sawatsky:** Right.

**The Chairman:** ... the fatal flaw there is not whatever the level of activity is, but that there should be a certain assessment capacity which may not exist.

**Mr. Sawatsky:** Yes. I think you have hit the nail right on the head, because in countersubversion an assessment, if not everything, the major part of it, because there are certain activities which happen which you know about and you ask, “What do they mean?” Therefore, it comes down to a matter of definition, really. I cannot find a definition for subversion, but you look at it case by case and ask yourself, “Is it subversion or is it not?” The facts sometimes are not that difficult to accumulate; it is what they mean that counts, and I think you are dead right. This is why I said earlier about subversion that it is the difficult part and is the part where there really should be policy coming from the top.

**The Chairman:** What also follows is that you may not want to have an activity under that 2(d) power that is particularly active in the field, but you will want to have an activity that is capable—small though it may be—of assessment at head office, because, if you go back to the literature in this field, which I do know—for example, Malaparte’s *The Techniques of the Coup d’Etat*, Regis Debray, Che Guevara and all those other people—the techniques of the de-stabilization of a democracy have been the subject of considerable intellectual examination. They are rather sudden in their activation. You want to assess it, but, for the purposes of assessing it, you may not have to run vast hoards of agents in the field, because you can assess it in a sense from its popular manifestations: the disruption of meetings and that sort of thing. Does this make sense to you as a line of thinking?

**Mr. Sawatsky:** Yes. Basically, all I can say is I think you are right on, and what makes it so difficult sometimes is that people talk about there being a fine line between subversion and dissent, and I am not always convinced there is a line. I think sometimes they can overlap, and that means that somebody has to make a decision somewhere and you cannot make an arbitrary decision. I think that is what has happened. Just by hunch, I would think in 90 per cent of these cases security authorities always err on the side of security; they will always over-react. Every case, therefore, has to be considered individually, and there has to be some basis for it, other than people getting caught up in the atmosphere that they work in.

## [Traduction]

puisque'elle concerne le degré de dissentiment politique. Ces activités requièrent un certain raffinement, puisqu'il s'agit d'établir le lien entre les événements; en d'autres termes, les points «A» et «B» que vous avez mentionnés.

Pour en revenir encore une fois à vos déclarations sur la crise d'octobre 1970, et je me permettrai d'étendre le domaine de la subversion pour inclure le terrorisme, puisqu'il s'agit d'un problème d'évaluation interne...

**M. Sawatsky:** C'est exact.

**Le président:** ... en fait, l'erreur cruciale ne réside non pas dans le niveau d'activité comme tel, mais bien dans l'absence de certaines fonctions d'évaluation.

**M. Sawatsky:** Oui, je crois que vous avez bien saisi le problème, puisque l'étape d'évaluation représente la majeure partie, sinon l'essence des activités de contre-subversion; en effet, en ce qui a trait aux événements qui surviennent, il peut être facile de les noter, mais encore faut-il les interpréter. Par conséquent, il s'agit, en définitive, d'une question d'interprétation. Je ne saurais vraiment définir le terme «subversion»; pourtant, il faut se pencher sur chaque affaire et se demander: «s'agit-il, ou non, de subversion?» Il est parfois facile de recueillir les faits; toutefois, c'est leur interprétation qui compte vraiment et, sur ce point, vous avez entièrement raison. C'est pourquoi j'ai déclaré un peu plus tôt, en parlant de la subversion, qu'il s'agissait sans doute de la mission la plus délicate que le service secret ait à réaliser, et que toute politique à cet égard devait provenir du plus haut commandement.

**Le président:** Par ailleurs, il n'est pas nécessairement souhaitable de créer, en vertu des pouvoirs que confère l'alinéa 2(d) un service donné qui soit particulièrement actif dans le domaine; il serait sans doute préférable d'établir un secteur, aussi petit qu'il puisse être, qui soit en mesure d'assumer les fonctions d'évaluation au niveau de l'administration centrale, puisque toutes ces techniques de déstabilisation d'une démocratie ont déjà fait l'objet d'un examen intellectuel considérable, que ce soit dans «Les techniques des coups d'état» de Malaparte, ou dans l'œuvre de Regis Debray ou de Che Guevara. En d'autres termes, il faudra encore évaluer ce genre d'activité, quoique cette tâche ne requièrera pas nécessairement le déploiement d'armées complètes d'agents dans le secteur, puisqu'il est possible de procéder à cette évaluation à partir de manifestations populaires, par exemple la perturbation d'assemblées. Ce raisonnement vous semble-t-il logique?

**M. Sawatsky:** Oui. Fondamentalement, je ne peux nier que vous avez très bien saisi la question. La tâche nous est parfois rendue difficile lorsque les gens considèrent que la marge entre la subversion et la dissension est très étroite; pour ma part, je ne suis pas toujours convaincu qu'il existe une telle distinction. A mon avis, il arrive que les deux secteurs se recoupent, ce qui oblige quelqu'un quelque part à prendre une décision, encore qu'il soit impossible de rendre une décision arbitraire. En fait, je crois que c'est ce qui s'est produit. J'estimerai que dans 90 p. 100 de ces cas, les autorités chargées d'assurer la sécurité en font toujours leur souci primordial, et tendent à réagir trop fortement. Au contraire, chaque affaire doit être pesée indivi-

[Text]

In my opinion, what is dangerous is the atmosphere that they come out of. I likened it before to a soldier being in a trench during a war. That is the worst place from which to make decisions and that is, unfortunately, where so many decisions have come from in the past.

**Senator Buckwold:** I gather from what you are saying that you do not think the present Canadian Intelligence Service is functioning efficiently, or even satisfactorily.

**Mr. Sawatsky:** You are talking about all the components?

**Senator Buckwold:** The over-all picture, yes.

**Mr. Sawatsky:** No, I think the record is fairly clear. I mentioned the October 1970 crisis. That is the area of what I would call counter-terrorism. In the area of counter-espionage, I spent two years researching a book, and my conclusion was clear that they did not have one counter-espionage success in the history of the security service.

**Senator Buckwold:** How many personnel are involved in our security force? Would you have any idea of the percentages that are involved with espionage, counter-espionage as against counter-terrorism, as against subversion? Would most of them be in the subversion group?

**Mr. Sawatsky:** If you are talking merely of bodies and where they go, most of them are probably in security screening; but, if you are talking about the three operational areas, espionage, terrorism and subversion, subversion outnumbers the other two combined; it is probably double the other two, and I think those are the wrong priorities.

**Senator Buckwold:** And you said that has been the least effective area?

**Mr. Sawatsky:** That has definitely been the least effective area. In the counter-espionage field, they have not had any successes but at least they have had some defensive successes over 20 years.

**Senator Buckwold:** What would you call a success in counter-espionage?

**Mr. Sawatsky:** A success in counter-espionage would be one where, in the simplest terms, you fool the other side. There are a number of cases where—let us use the Soviets as an example, since they are number one—the Soviets have recruited somebody in the public service and have had them operating as an agent, and, for one reason or another, the security service found out about it and neutralized it. You can argue that that is a success, and in a limited way it is. However, for tactical reasons it is better to turn that public servant into a double agent; but, whenever they have tried to do that, they have failed. They have never yet once fooled the Soviets.

[Traduction]

duellement, et doit reposer sur certains fondements autres que l'influence du milieu dans lequel travaillent ces personnes. À mon avis, ce milieu peut être nuisible. J'ai déjà fait le rapprochement avec la situation d'un soldat dans une tranchée en temps de guerre. Voilà sans contredit la pire perspective dans laquelle une décision puisse être prise, quoique ce soit malheureusement dans de telles circonstances qu'un grand nombre de décisions ont été prises par le passé.

**Le sénateur Buckwold:** Si je comprends bien, vous êtes d'avis que le Service canadien de renseignements de sécurité ne fonctionne pas actuellement de façon efficace ou même satisfaisante.

**M. Sawatsky:** Vous voulez parler de tous les éléments?

**Le sénateur Buckwold:** Je veux parler dans l'ensemble, oui.

**M. Sawatsky:** Non, je crois que les registres sont assez clairs sur ce point. J'ai parlé de la crise d'octobre 1970. Cette affaire se situe dans le secteur de ce que j'appellerai le contre-terrorisme. J'ai déjà consacré deux ans à la recherche documentaire pour un livre dans le domaine du contre-espionnage; j'ai pu conclure que, service de sécurité, aucune affaire de contre-espionnage ne s'est soldée par une réussite.

**Le sénateur Buckwold:** A combien se chiffre le personnel de notre service de sécurité? Avez-vous une idée du pourcentage de ces effectifs qui sont affectés à l'espionnage et au contre-espionnage, par opposition au contre-terrorisme, ou à la subversion? La plupart d'entre eux sont-ils orientés vers les activités de subversion?

**M. Sawatsky:** Si vous voulez parler simplement des organismes et de leur répartition, la plupart d'entre eux se situent probablement dans le secteur du dépistage; par contre, si vous voulez parler des trois secteurs opérationnels, soit l'espionnage, le terrorisme et la subversion, ce dernier représente probablement le double des deux autres secteurs combinés et, à mon avis, il s'agit de fausses priorités.

**Le sénateur Buckwold:** Vous avez d'ailleurs déclaré qu'il s'agissait du secteur le moins efficace?

**M. Sawatsky:** C'est effectivement le cas. Aucune activité de contre-espionnage n'a jusqu'ici été menée à bien; par contre, sur le plan de la défense, on note quelques réussites sur les vingt dernières années.

**Le sénateur Buckwold:** Qu'appelleriez-vous une réussite sur le plan du contre-espionnage?

**M. Sawatsky:** Une réussite dans le domaine du contre-espionnage consisterait, pour simplifier les choses, à déjouer l'autre camp. Dans certains cas, et je prendrai l'exemple des Soviétiques, puisqu'ils se trouvent au premier plan, les forces étrangères recrutent un membre de la fonction publique comme agent et, pour une raison ou pour une autre, le service de sécurité finit par découvrir cet agent et le neutraliser. Il est vrai qu'il ne s'agisse pas là d'un fait remarquable mais, d'une certaine façon, cela représente une réussite. Pour des raisons de tactique, il serait peut-être préférable de transformer une telle personne en agent double; toutefois, aucune tentative en ce sens n'a jusqu'ici été réussie. Nous ne sommes encore jamais parvenu à déjouer les Soviétiques.



[Text]

Sometimes, even if you do not try to turn somebody into a double agent, you just monitor the case and then you know what is happening.

The KGB seems to find out about that. When it gets down to the technical aspects, the security service always seems to lose out to the KGB.

**Senator Buckwold:** Mr. Sawatsky, all of this is of general interest to us and is a fascinating bit of evidence, but getting down to the legislation before us, in your opening statement you said that the intelligence service is closely tied to government, and that is one of the reasons you want to see a civilian force.

Do you have any comment on the proposals in Bill C-157, which limits the ability of the Solicitor General to direct or overrule the director of the intelligent service? Is this counter-productive, if, as you say, it is so important that the government should be involved? How does one keep the government involved without getting political involvement?

**Mr. Sawatsky:** I think that part of the bill is probably the most disappointing part.

As a reporter, I have been looking at this over the past five years. As a result of the upheaval in the security service which has taken place over the past few years, I would have thought that the most fundamental lesson we could learn from that is that somebody has to be responsible somewhere—that is, a politician. He should make himself available to answer questions relating to the security service.

I am not attempting to denigrate anyone in the security service, but if I had gone from high school into the RCMP and wound up in the security service, I suspect that I would do the same thing that the members of the security service do today. It is human nature that, if you give someone power, they use that power. Just the same, if we were to do away with libel laws, journalists would abuse their powers.

I thought that that was one lesson we had all learned, but then this bill comes out and undoes that aspect.

**Senator Frith:** I did not follow that. What aspect has been undone?

**Senator Nurgitz:** The accountability.

**Mr. Sawatsky:** I recall the Prime Minister telling us in the House of Commons or at one of his press conferences that we should not hold the government accountable for all the things that had happened over the past 10 years, but that we should look at the legislation the government was going to bring down, and, if the proper ministerial responsibility was not evident, we should then blame the government. I thought then that the government had accepted the principle that you have to have ministerial accountability.

[Traduction]

Parfois, sans aller jusqu'à convertir une personne en agent double, nous choisissons de surveiller l'affaire de près, question de nous tenir au courant.

Par contre, le KGB finit toujours par en avoir connaissance. En définitive, nous nous retrouvons toujours perdants contre cet adversaire de taille.

**Le sénateur Buckwold:** Monsieur Sawatsky, tous ces faits sont très intéressants et constituent un témoignage fascinant, mais pour en revenir au projet de loi qui nous intéresse, vous avez signalé, dans votre déclaration préliminaire, que le service de sécurité était étroitement lié au gouvernement, et que c'était l'une des raisons pour lesquelles vous aimeriez voir constituer un organisme civil.

Auriez-vous des observations à formuler quant aux propositions du projet de loi C-157 ayant pour effet de limiter le pouvoir du Solliciteur général par rapport à celui du directeur du service de sécurité? Ces dispositions risquent-elles d'être nuisibles si, comme vous le déclarez, la participation du gouvernement est cruciale? Comment est-il possible de maintenir une participation gouvernementale dénuée d'implications politiques?

**M. Sawatsky:** Je crois que cette partie du projet de loi est probablement la plus décevante.

En ma qualité de reporter, je me suis penché sur cette question au cours des cinq dernières années. Comme suite au bouleversement du service de sécurité qui s'est produit au cours des quelques dernières années, j'aurais cru que nous allions en tirer une leçon fondamentale, à savoir que quelqu'un, quelque part, et bien entendu un politicien, devait inévitablement assumer la responsabilité dans ce genre d'affaires, et se tenir prêt à répondre à des questions portant sur le service de sécurité.

Je ne voudrais aucunement dénigrer les membres du service de sécurité, mais je crois que si j'étais moi-même passé de l'école secondaire à la G.R.C. pour être parachuté au service de sécurité, j'aurais sans doute agi de la même façon. N'importe quel être humain qui se voit confier un pouvoir quelconque ne peut faire autrement que de s'en prévaloir. De la même façon, si nous devons abolir les lois contre la diffamation, les journalistes auraient tôt fait d'abuser de leurs pouvoirs.

Je croyais que nous avions bien appris notre leçon, mais voilà que survient ce projet de loi qui vient tout compromettre.

**Le sénateur Frith:** J'éprouve quelque difficulté à suivre votre raisonnement. Qu'est-ce qui se trouve compromis?

**Le sénateur Nurgitz:** La question de la responsabilité.

**M. Sawatsky:** Je me souviens d'une déclaration faite par le premier ministre à la Chambre des communes, ou à l'occasion d'une de ses conférences de presse, précisant que le gouvernement ne devait pas être tenu responsable de tous les événements qui s'étaient produits au cours des dix dernières années; en effet, il se disait d'avis que la nouvelle loi aurait pour résultat de définir la responsabilité ministérielle de manière à rétablir le dossier du gouvernement. Je croyais alors que le gouvernement avait accepté le principe de la responsabilité ministérielle.

[Text]

Every society has a right to defend itself and every society needs a security service, and, if there is to be a security service, you should allow it to function; but for it to function it has to have some authority; otherwise it should not exist. As long as you are going to give the service authority, you should have someone answering for it. That is the only control mechanism available. This bill effectively does away with that control mechanism, and, as I said, that is the most disappointing aspect of it.

**Senator Godfrey:** I have been told recently that there has been a considerable upgrading of the calibre of the people in the security branch of the RCMP. I also got the impression that there had been a bit of conflict between the security branch and the rest of the RCMP as opposed to a conflict within the security branch.

Have you sensed any upgrading of the calibre of people?

**Mr. Sawatsky:** There is no doubt that there have been upgradings of the calibre of the people in the security service. During the past 10 years they have been recruiting from universities. Before that, university graduates were discouraged. One did not receive any benefit for having a university degree. They were placed in the same category as high school graduates.

What has been particularly evident over the past 10 years is that they have sent members of the force to university. As well, a great many of the members of the security service have gone to university on their own. So in that respect there has been an upgrading.

However, the benefit is something I am not so sure of. I certainly hope there is some benefit. Genly, one is in the force four or five years before being appointed to the security service. Having been in the security service a number of years, members might be told that they were doing a good job and might become officers someday and they should go to university. However, by that time, their values have already been shaped. So these people go back to the force and they become quite liberal in management philosophy but not in the political context at all.

I think the question is still open. I do not think that there is a panacea.

**Senator Lapointe:** Do you mean that they are too right wing?

**Mr. Sawatsky:** They are all right wing.

**Senator Buckwold:** You would not get in, if you were not.

**Mr. Sawatsky:** I mean to say that they have a certain view of the world.

**Senator Lapointe:** Do you mean that they are a little prejudiced at the start?

**Mr. Sawatsky:** Yes, I would say so.

**Senator Lapointe:** If a person were fluent in six or seven languages, would he be considered for the intelligence service now?

[Traduction]

Toutes les sociétés ont le droit de se défendre et ont besoin d'un service de sécurité qui, pour fonctionner, doit avoir certains pouvoirs. Si ce service est investi de pouvoirs, il faut que quelqu'un en réponde. C'est le seul mécanisme de contrôle existant. Le projet de loi supprime ce mécanisme de contrôle et, comme je l'ai dit, est très désappointant à ce sujet.

**Le sénateur Godfrey:** On m'a appris récemment que la qualité des membres du service de sécurité de la G.R.C. s'était considérablement améliorée. J'ai aussi eu l'impression qu'il y avait eu un certain conflit entre le service de sécurité et les autres services de la G.R.C. et non un conflit au sein même du service de sécurité.

Avez-vous constaté une amélioration de la qualité des dirigeants?

**M. Sawatsky:** Il n'y a aucun doute là-dessus. Au cours des dix dernières années, la G.R.C. a commencé à faire du recrutement dans les universités. Avant, on décourageait les diplômés universitaires. On n'offrait aucun avantage aux détenteurs de diplôme universitaire. Ils étaient classés dans la même catégorie que les diplômés des écoles secondaires.

Remarquablement, depuis dix ans, la G.R.C. envoie ses membres étudier à l'université. De plus, beaucoup de membres du service de sécurité décident d'eux-mêmes d'aller étudier à l'université. Donc, en ce sens, il y a eu une amélioration.

Toutefois, je ne peux déterminer avec certitude les avantages de ce changement. J'espère qu'il y en a. En général, les personnes affectées au service de sécurité font partie de la Gendarmerie depuis quatre ou cinq ans. Les employés du service de sécurité peuvent se faire dire, après un certain nombre d'années de service, qu'ils font du bon travail et qu'ils pourraient éventuellement devenir officiers s'ils allaient à l'université. Toutefois, d'ici-là, leurs valeurs auront déjà été façonnées. Donc, à leur retour au travail, les gendarmes ont une attitude très libérale face à la philosophie de gestion mais pas du tout face au contexte politique.

Je pense que la question reste en suspens. Je ne pense pas qu'il y ait une panacée.

**Le sénateur Lapointe:** Voulez-vous dire qu'ils sont trop de droite?

**M. Sawatsky:** Ils sont tous de droite.

**Le sénateur Buckwold:** Vous ne pourriez entrer à la G.R.C. si vous ne l'étiez pas.

**M. Sawatsky:** Je veux dire qu'ils ont une certaine vision du monde.

**Le sénateur Lapointe:** Voulez-vous dire qu'ils auraient des préjugés au point de départ?

**M. Sawatsky:** Oui, je le crois.

**Le sénateur Lapointe:** Une personne qui parle couramment six ou sept langues pourrait-elle faire partie du service de renseignement à l'heure actuelle?



[Text]

**Mr. Sawatsky:** Yes, if you have linguistic capabilities, you will be rewarded. If you know Chinese, in all likelihood, you will be on the Chinese desk, although there are examples of that not being the case.

**Senator Lapointe:** As well as East European languages, I suppose?

**Mr. Sawatsky:** Yes. Unfortunately, most Mounties do not have linguistic capabilities. That is an area where they rely on civilians.

**The Chairman:** That is a quick way to become a mole.

**Mr. Sawatsky:** That is right, and sometimes it is hard to track the backgrounds of some of those people.

**Senator Godfrey:** I do not know whether I am transgressing the Chairman's opening remarks, but do you think that those who allowed you to interview them were breaching security? What is your assessment in that respect?

**Mr. Sawatsky:** On what was going through their minds?

**Senator Godfrey:** Were they breaching security by talking to you? Did you receive any secrets from them, and was there any difference in attitude about talking to you as between the members of the Royal Canadian Mounted Police and the civilian members of the security intelligence service?

**Mr. Sawatsky:** It is hard to differentiate. The fact that they were talking to an outsider was technically a breach of the Official Secrets Act, because, when they go into the service, they are indoctrinated, which means they cannot talk to anybody outside the organization or even outside the "need to know" perimeter. Technically, they were in violation, but a lot of them had concerns about what was happening. I am not sure why they talked to me, because I never raised that question. I think there were a few of them who were upset at the organization, but I believe most of them felt, once the McDonald Commission started having its hearings, that there was a lot of information coming out in the public which was not making them look terribly good. A lot of them felt that it was time they got their side of the story out. I think they took a look at me and thought that I looked like a reasonable fellow and that perhaps I would hear what they had to say.

Basically, the two books I have written constitute the information I gathered from those interviews, even to the point where sometimes I criticized the organization. That kind of criticism came right from the working ranks of the organization.

**Senator Buckwold:** Would that not be true almost of any bureaucracy at the lower level where people are frustrated and held back?

**Mr. Sawatsky:** Yes.

**Senator Buckwold:** I was Chairman of the Board of Police Commissioners of Saskatoon, and I am sure that the rank and file had a hundred things to criticize and be unhappy about regarding the way the force was run.

[Traduction]

**M. Sawatsky:** Oui, ceux qui ont des aptitudes pour les langues sont avantagées. Celui qui parle chinois sera, selon toutes probabilités, affecté au bureau de la Chine, quoique ce ne soit pas toujours le cas.

**Le sénateur Lapointe:** C'est la même chose pour les langues d'Europe de l'Est, j'imagine?

**M. Sawatsky:** Oui. Malheureusement, la plupart des gendarmes n'ont pas d'aptitude pour les langues. Dans ce domaine, ils doivent s'en remettre aux civils.

**Le président:** C'est une façon rapide de devenir une taupe.

**M. Sawatsky:** C'est juste, parfois il est difficile de connaître leurs antécédents.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne sais pas si je transgresse les remarques préliminaires du président, j'aimerais qu'on me le dise si c'est le cas, mais pensez-vous que ceux qui ont accepté d'être interviewés ont violé la sécurité? Quelle est votre opinion à ce sujet?

**M. Sawatsky:** Sur ce qui leur traversait l'esprit?

**Le sénateur Godfrey:** Violaient-ils la sécurité en s'adressant à vous? Vous ont-ils révélé des secrets et, pendant l'entrevue, l'attitude des membres de la Gendarmerie royale du Canada était-elle différente de celle des civils du service du renseignement de sécurité?

**M. Sawatsky:** La distinction est difficile à faire. Le fait de parler à un étranger est techniquement une infraction à la Loi puisqu'on les endoctrine quand ils entrent dans le service c'est-à-dire qu'ils ne peuvent adresser la parole à ceux qui ne font pas partie du service ni même à ceux qui ne sont pas tenus dans le secret. Techniquement, ils commettaient une infraction, mais beaucoup d'entre eux s'inquiétaient de ce qui se passait. Je ne sais pas pourquoi ils m'ont parlé parce que je n'ai jamais posé la question. Je crois que certains d'entre eux étaient déçus du service, mais je crois que pour la plupart d'entre eux, les auditions de la Commission McDonald divulguaient au public beaucoup de renseignements qui ternissaient leur image. Beaucoup d'entre eux ont cru qu'il était temps de donner leur version des faits. Je pense qu'ils m'ont jugé assez raisonnable pour écouter ce qu'ils avaient à dire.

Essentiellement, les deux livres que j'ai rédigés sont le fruit des renseignements que j'ai recueillis au cours de ces entrevues et j'ai même été jusqu'à critiquer le service. Ces critiques viennent de membres exécutants du Service.

**Le sénateur Buckwold:** Ne serait-ce pas la même chose dans presque toutes les administrations où ceux qui occupent des échelons inférieurs sont désabusés et limités?

**M. Sawatsky:** C'est exact.

**Le sénateur Buckwold:** J'ai été président du Conseil des commissaires de police de Saskatoon et je peux vous assurer que les subalternes avaient des centaines de critiques à formuler et étaient mécontents de la façon dont la police était administrée.

[Text]

**Mr. Sawatsky:** I think there is a lot of that as well. Here people who had spent a good part of their career in this line of work wanted to convince themselves that it had not all been wasted.

**Senator Nurgitz:** Surely, the problem as well was that they were up against, in that whole game, people who, for example, would not have been limited by a budget, or people who had better training, or people who had better assistance in their work. Is that not really the hard fact of the matter?

**Mr. Sawatsky:** Yes. I remember hearing of an incident that took place in the 1960s during that series of scandals surrounding the Munsinger affair. I am not sure if Prime Minister Pearson himself raised the matter, but they brought in the Commissioner of the RCMP and said "Look, you guys really do not have enough resources. Would you not like to have so much more money?" It was a quantum increase in the budget of the RCMP. The Commissioner at the time just said, no, we can handle it. His attitude was, "we are the RCMP." It goes back to the idea that in the old wild west the U.S. army would escort some Indians back north across the border where they would be met by one "Red Coat" who would take them the rest of the way. The Mounties have this image that they are such superior individuals that they can do this sort of thing with a minimum of personnel. They were very tight in doling out the resources. In relation to the counter-subversion branch the counter-espionage branch was always undermanned. I would go so far as to say that the counter-subversion branch was already inflated in numbers, but for some reason somebody made a decision that it would get the majority of the manpower.

**Senator Nurgitz:** You were telling Senator Godfrey that there has been a reasonable upgrading. I suspect there was an increase in spending, but yet in 1983, at least that is when your book was published, you said:

The Canadian government has historically tolerated security work as a bothersome necessity and the senior policemen managing the Security Service's budget lived by the laws of working on the cheap.

**Mr. Sawatsky:** Yes, I think that is historically correct, but the phenomenon I was talking about, of the RCMP being very frugal in terms of resources, no longer exists. In 1974 there was a big change and salaries were increased dramatically. It used to be that if you were a Mountie you got low pay and worked long hours. Now you can get paid quite well. I forget what the starting constable gets but it is not that bad a salary. There are a lot of people in society who do not earn that much, and it is also a good career. It has now become a bureaucracy and the days of old are gone.

**Senator Nurgitz:** In relation strictly to the security service, the comment in your book is a reasonably severe condemnation of government policy in this area.

**Mr. Sawatsky:** If you are dealing with that aspect, you are dealing with political decisions now. It is never a popular

[Traduction]

**M. Sawatsky:** Je pense qu'il y a beaucoup de vrai là-dedans. Ceux qui avaient consacré une bonne partie de leur carrière dans ce domaine voulaient se convaincre qu'ils n'y avaient pas perdu leur temps.

**Le sénateur Nurgitz:** Assurément, ne s'en prenaient-ils pas aussi, dans toute cette histoire, à ceux qui, par exemple, n'auraient pas été limités par un budget, à ceux qui avaient reçu une meilleure formation ou à ceux qui avaient plus d'aide dans leur travail. Ne serait-ce pas plutôt cela?

**M. Sawatsky:** Oui. Je me rappelle avoir entendu parlé d'un incident datant des années 1960 pendant la série de scandales qui ont entouré l'affaire Munsinger. Je me demande si le Premier ministre Pearson n'avait pas lui-même soulevé la question. On a fait venir le Commissaire de la G.R.C. pour lui offrir une augmentation quantique du budget qui lui était affecté et celui-ci a refusé. Cette attitude élitiste fait penser au Far West quand l'armée américaine escortait des Indiens vers le nord jusqu'à la frontière où des gendarmes les attendaient pour poursuivre la route. Les gendarmes se croient supérieurs et capables de faire leur travail avec un personnel réduit. Ils distribuaient les fonds très parcimonieusement. Par rapport au service de lutte contre la subversion le service de contre espionnage a toujours manqué de personnel. J'irais jusqu'à dire que le service de lutte contre la subversion comptait déjà trop d'employés, mais pour une raison quelconque, on n'avait décidé qu'il aurait un effectif plus grand.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous avez affirmé au sénateur Godfrey qu'il y avait eu une amélioration raisonnable de la qualité du personnel. Je soupçonne qu'il y a eu une augmentation des dépenses; pourtant en 1983, quand votre livre a été publié, vous y avez écrit:

Le gouvernement canadien a historiquement toléré le travail de sécurité comme une ennuyeuse nécessité et les officiers supérieurs chargés de gérer le budget du service de sécurité avaient pour principe de réduire les dépenses au minimum.

**M. Sawatsky:** Oui, je pense que c'est historiquement exact. Le phénomène dont je parlais, à savoir la frugalité financière de la G.R.C., n'existe plus. En 1974, il y a eu un grand changement et les traitements ont augmenté de façon spectaculaire. Les gendarmes avaient la réputation d'être mal rémunérés et d'avoir de longues heures de travail. Aujourd'hui les salaires sont très bons. Je ne me rappelle plus quel est le salaire d'un gendarme débutant, mais ce n'est pas si mal. Beaucoup de travailleurs ne gagnent pas autant et la carrière d'un gendarme est intéressante. La gendarmerie est aujourd'hui devenue une administration et le passé est révolu.

**Le sénateur Nurgitz:** Pour ce qui est strictement du service de sécurité, votre livre condamne assez sévèrement la politique du gouvernement en ce domaine.

**M. Sawatsky:** A ce sujet, les décisions politiques entrent en ligne de compte. Choisir de s'occuper vraiment de sécurité



[Text]

political decision to be really involved in security. I think that explains part of the reason that ministers for a number of years did not want to know what was going on. On the one hand, the RCMP did not want to tell them; on the other hand, they did not want to know. That applies especially if you are dealing with a minority government, but even with a majority government you are always worried about what exposure there will be on the floor of the House of Commons or of the Senate. If the minister can say he does not know, he is safe—and he has been safe as the events of the last five years have shown. Therefore, I think they have a big incentive to downgrade it and not to think about it.

**Senator Nurgitz:** That is security in general?

**Mr. Sawatsky:** Yes. I am not talking about any one party. This is a general phenomenon that goes back to Mackenzie King's days when Gouzenko first came over. If you read through his diaries, his first reaction was, "Let us give the guy back to the Soviet embassy. He could cause me all these problems". That is simply the nature of the business.

I think the only way around that is to have more public awareness of the need for security and of the limitations of security in order that you can get informed reaction when a minister has to make a tough decision.

**Senator Lapointe:** In your opinion, should the security agency restrict its activities to Canada or go into foreign countries?

**Mr. Sawatsky:** I think it would be a real disservice to Canada, if we started mucking about in other countries. You are just asking an opinion of somebody here whose opinion really does not matter much on that question. My understanding always has been that one of the reasons that Canadian diplomats can get access to certain areas of the world where American diplomats cannot, is that they really have nothing to fear from Canadian diplomats because it is known that we do not have an offensive intelligence agency. I have had that reaction from some Americans when I have done interviews in the United States. I think we would sacrifice all of that the minute we started going offensive.

I would be quite worried because, if we are not that good as a security service, I am not sure that we would be all that good as a spy agency either. I cannot remember where I know this from, but it is my understanding that when Kim Philby was operating right after the World War II period, Canada did consider for a while setting up an intelligence agency to operate abroad. At that time Kim Philby was active. I believe it came out in one of my interviews that he was instructed by his Soviet controllers to urge Canada to get into that field. I asked one of the senior Mounties about that and he told me that, in that way, they could take it over and control it. A penetrated agency is worse than no agency at all.

**Senator Godfrey:** I noted your comment about ministers not wanting to know and avoiding responsibility. I would point out that there is a judgment of the Court of Appeal in England,

[Traduction]

n'est jamais une décision politique populaire. Je crois que c'est ce qui explique en partie pourquoi certains ministres n'ont pas voulu, pendant un certain nombre d'années, savoir ce qui se passait. D'un côté, la G.R.C. ne voulait pas les informer et de l'autre, ils ne voulaient rien savoir. Cette situation s'applique surtout aux gouvernements minoritaires, mais même quand le gouvernement est majoritaire, on s'inquiète toujours de ce qui sera révélé à la Chambre des communes ou au Sénat. Si le ministre peut avouer son ignorance, il ne court aucun risque et les événements des cinq dernières années l'ont prouvé. Par conséquent, je pense que les ministres sont fortement incités à minimiser son importance et à l'oublier.

**Le sénateur Nurgitz:** Vous parlez de la sécurité en général?

**M. Sawatsky:** Oui. Je ne parle d'aucun parti en particulier. C'est un phénomène général qui remonte au temps de Mackenzie King quand il y a eu l'affaire Gouzenko. Dans son journal, Mackenzie King a eu pour première réaction de vouloir rendre Gouzenko à l'ambassade soviétique pour éviter tous les problèmes. C'est simplement la nature de la question.

Je pense que la seule façon de s'en sortir est de sensibiliser davantage la population au besoin et aux limites de la sécurité pour avoir une réaction judicieuse quand un ministre doit prendre une décision difficile.

**Le sénateur Lapointe:** A votre avis, l'agence de sécurité doit-elle restreindre ses activités au Canada ou l'étendre aux pays étrangers?

**M. Sawatsky:** Je pense que ce serait néfaste pour le Canada d'aller si nous allions fourrer notre nez dans les autres pays. Vous demandez l'avis de quelqu'un dont l'opinion n'a pas beaucoup de poids dans cette affaire. J'ai toujours cru que certaines régions du monde étaient accessibles aux diplomates canadiens mais interdites aux Américains parce que, entre autres, elles n'ont rien à craindre de nos diplomates parce qu'il est connu que nous n'avons pas un service de renseignement offensif. C'est ce dont m'ont fait part certains Américains quand j'ai fait des entrevues aux États-Unis. Je crois que nous perdriions cette réputation si nous commençons à être offensifs.

Si nous n'avons pas un bon service de sécurité, je ne suis pas sûr que nous puissions avoir une bonne agence d'espionnage et j'en serais très inquiet. Je ne peux me rappeler d'où j'ai tiré cette information, mais je crois comprendre que, quand Kim Philby était directeur après la Deuxième Guerre mondiale, le Canada a songé à mettre sur pied un service de renseignement pour l'étranger. A cette époque, Kim Philby était en fonction. J'ai appris, dans une de mes entrevues, que les Soviétiques qui le tenaient à leur solde l'avaient chargé d'amener le Canada à intervenir dans ce domaine d'activité. J'ai interrogé un haut responsable de la G.R.C. à ce sujet et il m'a dit que de cette façon, les Soviétiques pouvaient exercer une mainmise sur l'agence. A tout prendre, mieux vaut se passer d'agence que d'être aux prises avec une agence infiltrée par une puissance étrangère.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai remarqué ce que vous avez dit à propos des ministres qui ne veulent rien savoir et qui se dérobent devant leurs responsabilités. Je voudrais signaler un

## [Text]

which talks about knowledge in the second degree, that is, when people "carefully refrain from asking questions the answers to which they do not care to have". If you do that, I do not think you can get away scott free as if you had no knowledge.

**Mr. Sawatsky:** Yes.

**The Chairman:** I wonder to what degree the preoccupation that you mentioned with regard to the subversive side stems from the very dramatic experiences of the 1930s, such as the Winnipeg riots, and then later the Gouzenko affair, and the concept of a Communist being under every bed. I ask the question because of the way in which subversion has, in a sense, changed. We no longer have domestic Communist political parties exhibiting the profile, indulging in the activity and demonstrating the fervent belief that they used to demonstrate. But now we have the Bader-Meinhoffs and the Japanese Red Armies, and so on and so forth. It is not that subversion has disappeared, but that it has changed shape.

**Mr. Sawatsky:** I think there is a direct link between the events that happened in the 1920s and 1930s. I would argue that there was a subversive threat at that time. There was a different kind of agent working in Canada at that time, and that would be the ideological agent whose sworn oath was first to the Comintern, and that took precedence over the agent's Canadian citizenship or any other loyalties such as those to his family. They operated in that context. They were, also, much more numerous at that time. The country was going through a number of difficulties, and there appeared to be a threat. You sometimes wonder whether the Soviet Union damaged itself more with some of the ridiculous orders that it passed on. Of course, society became much more wealthy, and that reduced the grievance.

Since that time the ideological agent has become much less prevalent. There are now a whole series of reasons of why people, either in a counter-espionage sense or in a counter-subversive sense, work against their own country. You have the blackmailable agent. That was probably the number one agent during the 1950s, and it related, particularly, to homosexuality.

Now you have what I would call the "Narcissistic" agent who really does not care about anything but himself. That is the individual who comes out of the post-World War II generation. I think there is a different series of motives. The ideological motive really is not predominant any more.

**The Chairman:** We have heard about *Inside the KGB* and John Barron's more recent book. We have also looked at *New York Times* articles on technological espionage and so on. I imagine these to be the new areas of emphasis. I have three questions in that regard.

My first question is: How aggressive is the KGB in our country? Could we have a *Reader's Digest* type of circulation

## [Traduction]

arrêt de la Cour d'appel d'Angleterre, où apparaît la notion de connaissance au second degré: elle s'applique à des personnes qui évitent soigneusement de poser les questions dont elles ne veulent pas connaître les réponses. Celui qui adopte une telle attitude ne devrait pas pouvoir s'en tirer à bon compte, comme s'il n'avait jamais rien vu.

**M. Sawatsky:** C'est vrai.

**Le président:** Dans quelle mesure les préoccupations dont vous avez parlé à propos de la subversion sont-elles liées aux dramatiques événements des années 1930, notamment aux émeutes de Winnipeg, puis, par la suite, à l'affaire Gouzenko et aux campagnes de suspicion de la part de ceux qui voyaient des communistes partout. Je vous pose cette question, car la subversion a changé. Nous n'avons plus de partis communistes au Canada, ou du moins de partis comparables à ce qu'ils étaient autrefois en termes d'effectifs, d'activités et de militantisme, mais aujourd'hui, la subversion prend la forme de groupes comme la bande Bader-Meinhoff, l'Armée rouge japonaise, et ainsi de suite. La subversion n'a pas disparu, mais elle a changé de visage.

**M. Sawatsky:** Je pense qu'il existe un rapport direct entre la situation actuelle et les événements des années vingt et trente. A mon avis, la subversion constituait une menace à cette époque. Les agents qui travaillaient au Canada étaient différents; c'était des agents idéologiques, qui avaient avant tout prêté serment au Komintern, et ce serment prédominait sur leur citoyenneté canadienne comme sur tous leurs autres devoirs de loyauté, même à l'égard de leur famille. Ils agissaient dans ce contexte. De plus, ils étaient beaucoup plus nombreux qu'aujourd'hui. Le pays traversait un certain nombre de difficultés et une menace semblait peser sur lui. On peut parfois se demander si l'Union soviétique n'a pas nui d'avantage à sa propre cause en donnant des ordres aussi ridicules. Naturellement, la société est devenue plus prospère, ce qui a apaisé les doléances de la population.

Depuis cette époque, l'agent idéologique a perdu du terrain. Pour tout un ensemble de raisons, il y a des gens qui travaillent contre leur propre pays, que ce soit dans le domaine de l'espionnage ou dans celui de la subversion. Il existe le cas des agents soumis à un chantage. C'était sans doute le cas de la majorité d'entre eux dans les années 1950, notamment pour des questions d'homosexualité.

Maintenant, on rencontre ce que j'appelle l'agent «narcissique», qui ne s'intéresse strictement qu'à lui-même. Il est caractéristique de la génération de l'après-guerre. Il obéit à divers motifs, parmi lesquels le motif idéologique n'est plus prédominant.

**Le président:** Nous avons entendu parlé de l'ouvrage de John Barron intitulé *A l'intérieur du KGB*, ainsi que de son dernier livre. Nous avons également pris connaissance des articles du *New York Times* sur la technologie de l'espionnage. Je suppose que c'est dans ce domaine que l'on concentre maintenant les efforts. Je voudrais vous poser trois questions à cet égard.

Tout d'abord, quel est le degré d'agressivité du KGB dans notre pays? Est-ce que l'on pourrait vulgariser dans notre pays



[Text]

of Barron's report in this country and accept that this is the real situation here?

**Mr. Sawatsky:** My somewhat rambling and not terribly articulate remarks at the beginning were addressed principally to that area where you have a man like Barron coming out with a book which I find disturbing. I have not quite finished reading the book since I just started reading it this last weekend, and I still have a couple of chapters to go. What he does is make the case that just about any agitation for change in our society is manipulated by the KGB. I find that disturbing. I find his allegation disturbing more than anything.

**Senator Frith:** Do you mean you find it disturbing that he would make it or do you find it disturbing to think that it could be true?

**Mr. Sawatsky:** That he comes out and tries to make the case.

**Senator Frith:** You are disturbed by the fact that he is making an unsubstantiated allegation?

**Mr. Sawatsky:** I would not use the word "unsubstantiated." He puts a lot of events on the record and he leads you to assume that event A is connected to event B which is connected to event C, and that there is a big conspiracy. I listened to him on television on Sunday night, and he made the statement, which somewhat surprised me, that, if your view coincides with the KGB view on any issue, you ought to re-assess it. The implication there is that we have to do everything opposite to what the KGB does. He mentioned the cruise missile debate on the television program. People can start to oppose something like that in this country without any foreign influence. Sure enough, the KGB may become involved in it. The KGB has resources, but it does not have enough resources to manufacture something like that.

Does that mean, automatically, that hundreds of thousands of loyal Canadians are suddenly engaging in subversive activity? According to Barron's thesis, because the KGB is coming behind you, you have to reassess what you are doing.

As far as I am concerned, the KGB is a pernicious organization, but that does not mean every view that it has is pernicious. If the KGB came out in favour of motherhood, are you supposed to come out against motherhood? This is a problem that I find very disturbing.

**The Chairman:** We come back to the key importance of dispassionate assessment. I would imagine that that is also important in the area of technological surveillance. My second question, however, was with relation to Canadian national interests. I imagine that if the espionage threats were listed, they would include Russia, Cuba, China, perhaps Libya and other Communist countries. What about friends, however, and the games which friendly countries play, either with a view to our national interest or with a view to our piece of geography in the world? Have the people that you have interviewed within the security service given their dependence upon allied security services, particularly with regard to distinguishing

[Traduction]

le point de vue de Barron, par exemple dans une publication comme le *Reader's Digest*, en partant du principe que son analyse est juste?

**M. Sawatsky:** Les remarques que j'ai formulées pêle-mêle mêmes au début faisaient principalement référence à ce genre de situation, dans laquelle un homme comme Barron présente un livre à mon sens contestable. Je n'ai pas tout à fait fini de le lire, je l'ai commencé la fin de semaine dernière, et il me reste encore quelques chapitres. Son propos est de démontrer que toutes les formes d'agitation qui visent un changement de société sont manipulées par le KGB. Je trouve une telle affirmation tout à fait gênante.

**Le sénateur Frith:** Qu'est-ce qui vous paraît gênant? Qu'il affirme cela, ou bien que ce qu'il dit puisse être vrai?

**M. Sawatsky:** Je trouve gênant qu'il affirme cela.

**Le sénateur Frith:** Pensez-vous que cette affirmation est sans fondement?

**M. Sawatsky:** Je n'irai pas jusqu'à dire cela. L'auteur vous présente toutes sortes d'événements et vous amène à supposer que ces événements sont reliés entre eux, et qu'ils sont l'aboutissement d'une énorme conspiration. A la télévision, dimanche soir, il a fait une déclaration surprenante: il estime que si votre point de vue coïncide avec celui du KGB, vous devez le réexaminer. Il faudrait donc en déduire que nous devons faire tout le contraire de ce que fait le KGB. Au cours de l'émission, il a fait état du débat sur les missiles de croisière. A mon avis, les gens peuvent tout de même s'opposer à un tel projet au Canada sans pour autant être manipulées par l'étranger. Il n'est pas douteux que le KGB pourrait intervenir sur cette question. Il a d'énormes ressources, mais il n'est tout de même pas assez puissant pour pouvoir lancer un tel débat.

Faut-il automatiquement en déduire que des centaines de milliers de Canadiens loyaux se sont soudain lancés dans des activités subversives? Selon la thèse de Barron, du moment où le KGB est de votre avis, vous devez réexaminer votre point de vue.

J'estime, quant à moi, que le KGB est un organisme pernicieux, mais cela ne signifie pas que tous ses points de vue soient pernicieux. Si le KGB se prononçait en faveur de la natalité, est-ce que nous devrions nous prononcer contre? Voilà un problème qui me dérange beaucoup.

**Le président:** Nous en revenons à la nécessité d'évaluer froidement la situation. Je pense que c'est tout aussi important dans le domaine de la surveillance technologique. Ma deuxième question, cependant, concerne les intérêts nationaux canadiens. Je suppose que si l'on dresse la liste des pays qui risquent de nous espionner, on y trouvera l'Union soviétique, Cuba, la Chine, peut-être la Libye et d'autres pays communistes. Mais qu'en est-il des pays amis et de leur menées, que ce soit par rapport à nos intérêts nationaux ou à l'espace géographique que nous occupons dans le monde? D'après les réponses des gens que vous avez interrogés au Service de sécurité, est-ce qu'ils dépendent des services de sécurité des pays alliés, notam-

[Text]

between what is larger propaganda game and what is the reality?

**Mr. Sawatsky:** There exists a definite closeness between the Canadian security communities and the friendly western security services. There is a great exchange of information between them, although I do not doubt that there is a lot of manipulation going on. One of the standard questions I used to ask members of the security service was: Do you think the CIA is spying in Canada? The answer was almost always the same: "Yes, and I think they should."

I am not so sure that the CIA is doing so in a clandestine sense. Am I going off on a tangent here?

**The Chairman:** No.

**Mr. Sawatsky:** I think that the Canadian security service depends upon other security services too much, but I do not think that the CIA would get into the same problem in reverse.

If you are asking whether there are a lot of CIA agents floating around in Canada, I would say that I doubt it, simply because the relationship between the two security services is so close that virtually all of the confidential information the CIA needs, it gets.

**The Chairman:** I was not especially asking the question on that point. I suppose my view would be that if you are going to have a security service, in this modern day and age, you would want it to have a highly developed sense of national interest. You would really want it to have a sense of national interest such that it would be informing you as much about what your friends might be doing and which they ought not to do as about what your enemies might be doing which they ought not to do. All of this is important grist to the mill of government, in terms of determining what it should be doing.

**Mr. Sawatsky:** Yes. I am not sure whether I follow you through all of those "what they might be doing," however.

**The Chairman:** It seems to me that there are two aspects to the question: first, there are the games which foreign security services play in Canada simply because Canada is a meeting place, it is a piece of geography.

**Mr. Sawatsky:** Yes.

**The Chairman:** Secondly, there are the intelligence games played by other countries—not particularly the United States, but again not simply the Communist countries—in order to supplement their diplomatic activity; in order to be informed about Canadian government policies. It seems to me that one of the important aspects of a domestic security service is not simply a level of expertise such that it can assess all of these activities properly, but also a degree of independence and identification with national interests which ensures that, in the larger frame of international confrontation, where we might have to rely on the South Africans, or somebody, we do not, at the same time, lose sight of objective distinctions.

[Traduction]

ment pour faire la part des choses entre le jeu de la propagande et la réalité?

**M. Sawatsky:** Il existe des rapports étroits entre les services de sécurité canadiens et ceux des pays occidentaux alliés. Ils échangent beaucoup d'information mais je suis persuadé que leurs activités donnent lieu à bien des manipulations. J'ai posé systématiquement aux membres du Service de sécurité la question suivante: pensez-vous que la CIA pratique l'espionnage au Canada? La réponse était presque toujours la même: «oui, probablement».

Je ne suis pas certain que la CIA fasse de l'espionnage clandestin. Suis-je en train de prendre une tangente?

**Le président:** Non.

**M. Sawatsky:** Je crois que le Service de sécurité canadien compte trop sur les services de sécurité des autres pays, mais je ne crois pas que la CIA se mette dans la même situation par rapport à nous.

Si vous me demandez si la CIA a beaucoup d'agents au Canada, je vous répondrai que j'en doute pour la simple raison que les rapports entre les deux services de sécurité sont tellement étroits que la CIA obtient tous les renseignements confidentiels dont elle a besoin.

**Le président:** Ce n'est pas exclusivement à cela que ma question faisait référence. J'imagine qu'à notre époque, lorsqu'il faut avoir un service de sécurité, on tient à ce qu'il ait un sens très élevé de l'intérêt national. On tient à ce qu'il l'ait au point de vous informer autant de ce que les pays alliés peuvent faire qu'ils ne devraient pas faire que de ce que les pays ennemis peuvent faire qu'ils ne devraient pas faire. Le gouvernement doit donc tenir compte d'un tas de choses lorsqu'il décide ce qu'il va faire.

**M. Sawatsky:** C'est vrai. Je ne suis pas certain cependant de bien comprendre ce que vous voulez dire par tout ces «ce qu'ils pourraient faire».

**Le président:** Il me semble qu'il y a deux côtés à cette question: d'abord, si les services de sécurité des pays étrangers effectuent certaines opérations au Canada, c'est tout simplement parce que le Canada est un lieu de rencontre, un endroit sur une carte géographique. C'est fortuit.

**M. Sawatsky:** Oui.

**Le président:** Deuxièmement, certains pays étrangers—je ne parle pas particulièrement des États-Unis, mais je ne parle pas non plus uniquement des pays communistes—se livrent à des opérations de renseignement afin de faciliter leurs activités diplomatiques, afin de s'informer de la politique du gouvernement canadien dans divers domaines. Il me semble que l'une des caractéristiques importantes d'un service de sécurité canadien devrait être non seulement un niveau de savoir-faire tel qu'il pourrait évaluer avec précisions toutes les activités des autres services de renseignement, mais également un certain degré d'indépendance et d'identification aux intérêts nationaux qui les aiderait à faire certaines distinctions objectives si, dans le cadre très vaste de la confrontation internationale, nous



[Text]

Yesterday, a witness appeared before us who is involved in this field. He is a doctor who has signed certificates for refugees. Essentially, he was concerned about the phrase in the definition of "threat" which has to do with countries associated with Canada. He was concerned that what he was doing—signing certificates with regard to some of these countries with whom we would have tight security relationships—might lead him to become labelled in this country or in that country, as a result of our efforts, as an unfriendly.

Surely we must be able to convince him that the Canadian security service is concerned with Canadian interests and is not the arm, willingly or unwillingly, of another security service.

**Mr. Sawatsky:** On that point, I would like to say that when I earlier made reference to the manipulation of the security service, I did not mean it in that context. I meant that officers stationed here in Ottawa might take gifts from the CIA, the MI 5, or whatever the organization, might become too chummy with them, with the result that the other security service could get information which they probably should not have been given.

When it comes down to the national interest, the intelligence community, which is very close, always breaks down into countries. I believe there is an agreement with respect to the sharing of communications, for example. Canada belongs to a group which also involves the United States and Britain, which group shares information. Canada has certain antennae up north which have access to certain geographical areas of both the European and Asiatic Soviet Union. Meanwhile, Japan has certain communications devices in its area, the U.S. has certain other advantageous geographical areas, and so on. These pieces of information all get thrown into the pot together. They are shared pretty magnanimously, except when there is a crisis in relations between two of those countries. Then, suddenly, while the flow does not always stop, but it certainly becomes curtailed in the more sensitive things. I do not have much trouble with regard to that issue. They see themselves as Canadians first and members of the international community second.

**Senator Frith:** Mr. Chairman, may I ask a final question for the record? Mr. Sawatsky, what does GRU stand for? You said earlier that a large percentage of the people in the Soviet Embassy were members of the KGB or GRU.

**Mr. Sawatsky:** GRU are the initials for the Russian name, which I could not even begin to pronounce. It is a very long name. It stands for the military intelligence. The KGB is the

[Traduction]

devions un jour devoir compter sur l'Afrique du Sud ou sur un autre pays.

Hier, nous avons reçu un témoin qui travaille dans ce domaine. Il s'agit d'un médecin qui a signé des certificats pour des réfugiés. Il se préoccupait surtout de l'expression, dans la définition de «menaces», qui parle des pays associés avec le Canada. Il craignait que ce qu'il faisait, à savoir signer des certificats pour des réfugiés venant de certains des pays avec lesquels nous entretiendrions des rapports étroits dans le domaine de la sécurité, pourrait lui valoir d'être considéré comme un indésirable dans notre pays ou dans les pays en question si nous faisions ce qu'il faut pour cela.

Nous devrions pouvoir le convaincre que le Service de sécurité du Canada se préoccupe des intérêts des Canadiens et n'est pas, de son propre consentement ou contre son gré, le bras où l'émanation du service de sécurité d'un autre pays.

**M. Sawatsky:** A cet égard, je tiens à dire que lorsque j'ai parlé de la manipulation du Service de sécurité, un peu plus tôt, je ne l'entendais pas dans ce sens-là. Je voulais dire que les agents en poste à Ottawa pourraient accepter des cadeaux de la CIA, du MI-5 ou d'un autre service de sécurité, qu'ils pourraient devenir trop amicaux avec eux, une situation que les autres services de sécurité pourraient exploiter pour obtenir des renseignements auxquels ils ne devraient probablement pas avoir accès.

Lorsqu'il est question de l'intérêt national, la communauté du renseignement de sécurité, dont les éléments sont liés entre eux par des rapports très étroits, se scinde toujours en groupes nationaux. Je crois qu'il existe une entente sur le partage des renseignements, par exemple. Le Canada appartient à un groupe qui compte aussi les États-Unis et la Grande-Bretagne et les membres de ce groupe mettent leurs renseignements en commun. Le Canada possède diverses antennes dans le nord par lesquelles il a accès à certaines régions géographiques des parties tant européenne qu'asiatique de l'Union soviétique. De son côté, le Japon possède certains moyens électroniques de renseignement sur son propre territoire, les États-Unis ont aussi des installations avantageusement situées dans d'autres régions du globe et ainsi de suite. Tous les renseignements recueillis par ces divers pays sont mis en commun. Ils sont mis en commun avec une générosité assez remarquable, sauf lorsqu'il y a une crise dans les relations entre deux de ces pays. Alors soudainement, le flot des renseignements diminue; il ne s'arrête pas toujours, mais il est certain que l'information est tronquée dans les domaines plus délicats. Je ne vois là rien de très répréhensible. Les membres de notre service de sécurité se perçoivent d'abord comme Canadiens et ensuite comme des membres de la communauté internationale.

**Le sénateur Frith:** Monsieur le président, puis-je poser une dernière question? Monsieur Sawatsky, quelle est la signification du sigle GRU? Vous avez dit précédemment qu'une bonne partie du personnel de l'ambassade soviétique appartenait au KGB ou au GRU.

**M. Sawatsky:** GRU sont les initiales d'un nom russe que je n'essaierai même pas de prononcer. C'est un nom très long. L'appellation désigne le service du renseignement militaire. Le

[Text]

civilian intelligence. The GRU is part of the actual Soviet Army. It has its own separate organization.

**Senator Frith:** And you estimate—without getting into exact numbers—that about half of the people would be involved in some sort of espionage, subversion, or related activity?

**Mr. Sawatsky:** You mean at the Soviet Embassy? I would say it would be more like 35 per cent or 40 per cent—in that area.

**The Chairman:** Thank you again, Mr. Sawatsky.

The committee adjourned.

[Traduction]

KGB est le service du renseignement civil. Le GRU appartient en fait à l'armée soviétique. Il a sa propre organisation.

**Le sénateur Frith:** Et, sans pouvoir donner un chiffre exact, vous estimez que près de la moitié du personnel se livrerait à l'espionnage, à la subversion ou à d'autres activités du même genre?

**M. Sawatsky:** Si vous parlez de l'ambassade soviétique, je dirais plutôt de 35 à 40 p. 100 du personnel.

**Le président:** Je vous remercie encore une fois d'être venu, monsieur Sawatsky.

(La séance est levée.)



















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

WITNESS—TÉMOIN

M. John Sawatsky, Journalist.

M. John Sawatsky, journaliste.

103















**BINDING SECT. AUG 7 1996**



